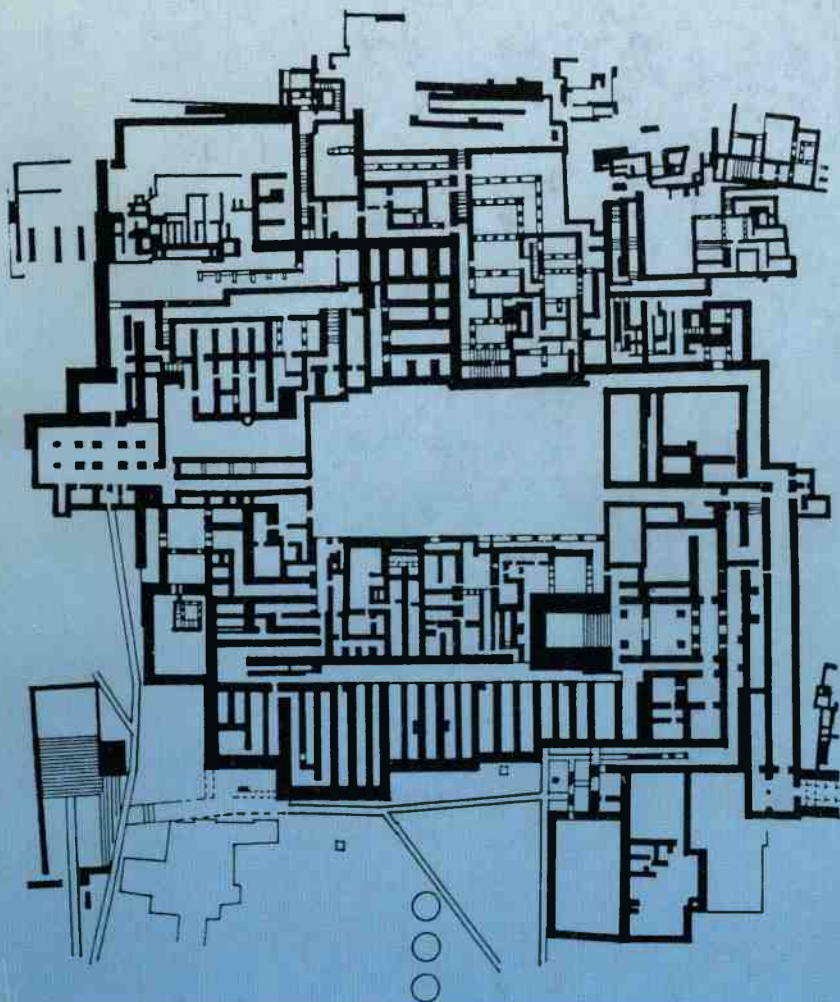




Città di Torino



Il Filo di Arianna

La città, i servizi, gli immigrati a Torino
Rapporto finale della ricerca per l'iniziativa LIA
Progetto locale della Città di Torino



Città di Torino

Il filo di Arianna

La città, i servizi, gli immigrati a Torino

*Rapporto finale della ricerca per l'iniziativa LIA
Progetto locale della Città di Torino*

La ricerca è stata condotta dall'IRES - Istituto per le Ricerche Economiche Sociali del Piemonte. Il gruppo di lavoro era composto da Enrico Allasino (responsabile della ricerca), Gian Luigi Bulsei, Davide Barella, Stefania Cammarata, Antonella Castellani, Majlinda Dobra, Federica Laudisa, Jorge Morel, Ibrahim Osmani.

La stesura del testo è di Enrico Allasino (cap. 1, eccetto par. 1.5, cap. 2 e cap. 4) e Gian Luigi Bulsei (par. 1.5. e cap. 3).

Gli autori desiderano ringraziare tutti gli intervistati che hanno cortesemente accettato di rispondere alle numerose domande e i testimoni privilegiati che hanno fornito preziosi consigli e indicazioni. La responsabilità del testo è interamente degli autori e le opinioni in esso espresse non rispecchiano necessariamente quelle del Comitato di pilotaggio del progetto LIA della Città di Torino.

Comitato di Pilotaggio Progetto LIA Città di Torino

Vincenzo Simone (Project leader)

Enrico Allasino (IRES), Luisa Avedano (Relazioni Internazionali), Anna Ferrero (Centro Interculturale), Paola Giani (Assessorato per la Cultura), Joseph Kouka (Consulta elettiva dei cittadini stranieri e apolidi), Laura Marzin (Assessorato ai Servizi Sociali), Maurizio Pia (Ufficio Stranieri), Daniela Viroglio (Assessorato all'Istruzione)

Comitato Scientifico di Valutazione

Teo De Luigi, Adriana Luciano, Pierre Mockam, Fredo Olivero

In copertina: Pianta del Palazzo di Cnosso

Indice

Presentazione

1. Introduzione

1.1. La progettazione della ricerca

1.2. Immigrati e servizi: ricostruire i percorsi reali nella città

1.3. Le interviste agli immigrati

1.4. Cooperazione, coordinamento, partnership: le nuove frontiere delle politiche locali per l'immigrazione

1.5. Prospettive d'analisi: politiche pubbliche e analisi sociale localizzata

2. Le risorse della città

2.1. Entrare: dalla porta o dalla finestra

2.2. Spazi circolatori: qui e nel mondo

2.3. A chi chiedere?

2.4. Luoghi di incontro, luoghi di scambio

2.5. Comunicazione inter o intra comunitaria?

2.6. Reti, legami, conoscenze

2.7. La distruzione della fiducia nei paesi dell'ex blocco comunista

2.8. Isolati e inseriti

2.9. Cercare lavoro, trovare lavoro

2.10. Il lavoro autonomo

2.11. L'informazione sui servizi pubblici

2.12. Pubblico, privato, volontariato

2.13. Assistenza sanitaria e pratiche mediche

2.14. Imparare l'italiano

2.15. Le forme di rappresentanza

2.16. Le città parallele

2.17. Invio di merci e denaro

2.18. Cibi e bevande da tutto il mondo

2.19. Informazioni dal paese di origine

3. Stranieri e amministrazione: l'altro versante

3.1. Come lavorano le amministrazioni: risorse normative e processi "dal basso"

3.2. Punti di aggancio e tecniche d'indagine

3.3. Relazioni e prestazioni: il network torinese

3.4. Gli interventi per i minori: dal caso al modello

3.5. Il Centro interculturale: quale supporto all'azione comunale

3.6. Oltre la formazione: bisogni comunicativi, front-office e professionalità pubbliche

3.7. Dentro e fuori le organizzazioni: come leggere i sintomi e le aspettative

3.8. Fare e pensare: servizi evoluti e logiche coerenti

3.9. Tirando le fila: la città il sindaco e lo straniero

4. Conclusioni

Note

Riferimenti bibliografici

Presentazione

Il Consiglio d'Europa ha proclamato il 1997 «Anno Europeo contro il razzismo e la xenofobia».

In tale contesto, la Direzione Generale V (Affari Sociali, Migranti) della Commissione Europea ha varato l'iniziativa LIA (Local Integration Partnership Action) chiedendo a tre networks di città (Eurocities, Elaine, Quartiers en Crise), di lavorare insieme per predisporre, valutare, diffondere alcuni progetti pilota sulle politiche di integrazione delle minoranze etniche e dei migranti.

L'obiettivo è quello di raccogliere materiale per capire, studiare e riflettere su possibili azioni che, favorendo l'integrazione sociale, consentano di arginare e contrastare i fenomeni del razzismo e della xenofobia. All'iniziativa, biennale, hanno aderito numerose città europee (Toledo, Marsiglia, Anderlecht, Southwark-Londra, Charleroi, Sarcelles, Rotterdam, Barcellona, Lisbona, Madrid, Bradford, Newcastle, Anversa, Genk, Sheffield, l'Aia, Utrecht, Aarhus) tra cui quattro italiane (Torino, Palermo, Bologna e Napoli).

Il progetto della Città di Torino, concertato nel Dipartimento Servizi alla Persona, e presentato all'interno della rete "Quartiers en Crise", ha come finalità la facilitazione dell'accesso ai servizi per la popolazione immigrata, attraverso la ridefinizione delle strategie di intervento e l'adeguamento degli uffici e delle professionalità degli operatori (pubblici e privati) a contatto con utenza straniera.

Il progetto mira a incrementare la capacità del sistema amministrativo di autoregolarsi e autocontrollarsi di fronte a esigenze di nuove tipologie di utenza.

E' fondamentale in questa prospettiva, la capacità di interazione interistituzionale e il partenariato con l'associazionismo straniero e nativo. LIA è infatti fortemente connotato in senso dinamico e chiede il confronto e la partecipazione dell'intero sistema città.

Si tratta della costruzione di percorsi di cittadinanza, della riqualificazione dei servizi alla luce di un lavoro di consultazione e di ricerca.

Il rapporto, commissionato dalla Città di Torino all'Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte (IRES) e il Seminario Nazionale all'interno del quale viene presentato, costituiscono la tappa ultima del primo anno del progetto.

Durante il 1997 il progetto LIA della Città si è sviluppato attraverso differenti fasi.

Si è insediato il Comitato di Pilotaggio, struttura di funzionamento formata da funzionari e consulenti degli Assessorati del Dipartimento Servizi alla Persona (Assessorato per la Cultura, Assessorato ai Servizi Sociali, Assessorato all'Istruzione), dal Settore Relazioni Internazionali, dal neo presidente della Consulta Elettiva dei Cittadini Stranieri e Apolidi e dal responsabile di questa ricerca.

Il Comitato di Pilotaggio ha operato attraverso un'analisi concertata dei punti critici e delle possibilità di trasformazione dei servizi (obiettivo intermedio) nell'ottica di creare una più fluida integrazione tra le differenti competenze della Pubblica Amministrazione ai vari livelli (locale, regionale, nazionale).

Il Comitato di Pilotaggio ha lavorato attraverso una serie di consultazioni con Istituzioni, gruppi di volontariato e del privato sociale che hanno attivato servizi e/o sportelli per cittadini stranieri e con altri uffici dell'Amministrazione Comunale, per enucleare insieme i nodi da sciogliere e per avere un'aggiornata mappatura dell'esistente.

Nel mese di giugno si è svolto un Seminario Cittadino intorno al progetto LIA durante il quale è stato approfondito il lavoro di conoscenza delle realtà agenti sul territorio. Attraverso i gruppi di lavoro per ambiti tematici in cui il seminario si è articolato, si sono raccolti ulteriori elementi sulla lettura dei nuovi bisogni della popolazione immigrata ed ipotesi di nuove strategie di intervento possibili per l'Amministrazione.

Successivamente è stato costituito un Comitato Scientifico di Valutazione formato da esperti nel campo dell'immigrazione, della comunicazione e delle politiche sociali per evidenziare, in progress, le eventuali incongruenze del progetto e monitorare le azioni intraprese per il raggiungimento degli obiettivi.

Il progetto LIA della Città di Torino è stato cofinanziato dalla Comunità

Europea anche per il 1998. Nel corso di questo secondo anno è prevista l'attivazione di percorsi formativi alla luce delle esigenze emerse durante le consultazioni del Comitato di Pilotaggio. Questi corsi si articoleranno su più livelli e prevedono la partecipazione di gruppi misti, costituiti, cioè, da operatori impegnati in servizi e/o sportelli di istituzioni pubbliche e di gruppi associati del privato sociale.

Parallelamente, il Comitato di Pilotaggio lavorerà con l'obiettivo di migliorare i servizi dell'Amministrazione Comunale in termini di comunicazione (esterna ed interna all'Ente) e di maggior interscambio e coordinamento tra le attività delle differenti realtà operanti sul territorio.

La ricerca si iscrive, quindi, in una cornice più ampia e si configura come un elemento di ulteriore approfondimento necessario per mirare quanto più possibile l'intervento.

Trattandosi di un contributo di un ente di ricerca di comprovata esperienza sul terreno dell'immigrazione, il rapporto esprime opinioni e contenuti ed ipotizza soluzioni.

Tuttavia, non necessariamente, il testo rispecchia il pensiero del Comitato di Pilotaggio.

Costruire coesione sociale è un obiettivo prioritario dell'Amministrazione Comunale. Favorire percorsi interetnici nella costruzione dei diritti di cittadinanza può costituire un importante passo in questa direzione.

L'immigrazione stimola l'Amministrazione locale a ripensare i suoi interventi per facilitare l'accesso ai servizi per tutte le fasce marginali. La discriminante sembra essere il possesso di strumenti che consentano l'esercizio dei diritti di cittadinanza, indipendentemente dal luogo di nascita.

Torino, 29 gennaio 1998

Il Comitato di Pilotaggio

Introduzione

1.1. La progettazione della ricerca

La ricerca è stata concepita e realizzata in riferimento alle finalità e alle esigenze del progetto locale della Città di Torino, di cui costituisce parte integrante. La ricerca è stata realizzata con l'obiettivo di raccogliere le informazioni specificamente richieste, utili al progetto e non ancora disponibili altrove, da utilizzare all'interno del Comitato di Pilotaggio e nelle previste occasioni di confronto pubblico con gli attori sul terreno. Si è voluto evitare di replicare indagini in corso o concluse di recente e di raccogliere documentazione già altrimenti nota al Comitato di pilotaggio¹. Il presente rapporto non è quindi uno studio generale sull'immigrazione a Torino, né una compiuta proposta di intervento, la quale dovrà essere il risultato del progetto nel suo insieme.

In base al progetto della Città di Torino, abbiamo individuato due prospettive di ricerca, distinte ma convergenti, che presenteremo separatamente sia in questa premessa che nei capitoli seguenti, prima di cercare una sintesi nella conclusione. Possiamo riassumerle con la schematica distinzione richiamata dal progetto LIA: *gli immigrati di fronte ai servizi e i servizi di fronte agli immigrati*. Essa evidenzia la dimensione speculare, ma organicamente collegata, del rapporto fra persone di diversa origine etnica e in diverse posizioni organizzative nel funzionamento complessivo della città.

1.2. Immigrati e servizi: ricostruire i percorsi reali nella città

Per realizzare l'indagine siamo partiti da alcune immagini del problema e da alcune considerazioni pratiche. Non si può infatti dire che a Torino la ricerca sui servizi per gli immigrati o la riflessione degli operatori e dei funzionari di fronte ai nuovi utenti siano all'anno zero. Al contrario, la città si caratterizza – secondo il parere di autorevoli osservatori – per una elevata qualità della riflessione e dell'intervento sulla situazione determinata dai movimenti immigratori. Anche la ricerca scientifica ha visto impegnati numerosi ricercatori, e sono stati pubblicati studi e rapporti.

In particolare, possiamo ritenere che siano abbastanza note e controllate le situazioni che si determinano quando un immigrato entra in contatto con un servizio pubblico o gestito dal volontariato. Non sosteniamo che non vi siano problemi irrisolti, o che non vi sia spazio per approfondimenti e studi specifici (che anzi, sono probabilmente la prossima frontiera dell'indagine su questi temi), ma, in generale, dato il carattere non settoriale del progetto LIA, la base informativa sulle relazioni tra immigrati e servizi *quando il contatto è in corso* appare sufficiente.

Per contro abbiamo ritenuto che si dovesse integrare l'informazione sui percorsi dei migranti prima, dopo e, per così dire, a lato della relazione con i servizi pubblici. Siamo partiti da un'immagine, che è anche in qualche modo una scelta politica. E' vero che a Torino ci sono e continuano ad arrivare immigrati che necessitano di prima assistenza: hanno bisogno, nel senso più materiale del termine, di un tetto per dormire, di un pasto, di un primo orientamento. Una quota difficilmente quantificabile, ma non irrilevante di costoro resta per lunghi periodi in condizioni di fragilità e di svantaggio. E' altrettanto vero che alcuni immigrati, anche i meglio inseriti, continuano a fronteggiare situazioni critiche - malattie, disoccupazione, sfratti, crisi familiari - che ne mettono a repentaglio il loro progetto migratorio.

Ma l'immigrazione a Torino non può ridursi a ciò: gli immigrati non sono degli eterni svantaggiati che devono essere curati, assistiti, condotti per mano. L'esperienza e le ricerche dimostrano che molti immigrati irregolari riescono a regolarizzare la loro posizione a trovare una collocazione soddisfacente. Una quota non trascurabile dei residenti stranieri di Torino - anche lasciando da parte i più fortunati, i ricchi, i comunitari - sono persone che conducono una vita normale, non all'insegna della sopravvivenza e dell'emergenza quotidiane, che sanno cosa fare e come farlo, che utilizzano servizi e risorse della città con oculatezza, talora con maggiori capacità e maggior iniziativa degli italiani, ma che talora si scontrano con difficoltà e imprevisti.

E' su costoro che abbiamo appuntato l'attenzione, senza voler negare l'esistenza di situazioni più drammatiche, ma senza fermarci a queste. Esistono sempre gruppi problematici e a rischio, ma anche percorsi virtuosi di uscita dalla dipendenza e dallo svantaggio, che si tratta di al-

largare e consolidare. Anche perché il nucleo potenzialmente stabile dell'immigrazione, l'embrione di una futura seconda generazione di immigrati sta soprattutto in questa larga fascia "media" di immigrati.

Su questo versante, l'indagine empirica ha quindi avuto come obiettivo la ricostruzione dei *percorsi reali tra i servizi e le risorse della città da parte degli immigrati*. Ovviamente questi termini sono impropri: esistono numerosi individui che fanno usi diversi di risorse diverse e le generalizzazioni sono solo delle approssimazioni provvisorie, suscettibili di cambiare nel tempo, nello spazio e con l'approfondimento delle indagini. Si tratta di vedere la relazione con i servizi non solo come l'approdo allo sportello "giusto" per una certa esigenza, ma di descrivere e di analizzare i percorsi in modo realistico e completo. Siamo partiti dal bisogno, ma abbiamo osservato in particolare il percorso seguito per affrontarlo.

Il punto di avvio dell'indagine empirica è l'*informazione*, non nel senso riduttivo di appurare se l'immigrato sa a chi è formalmente corretto rivolgersi per ottenere un servizio o un documento, ma nel senso di ricostruire la *sua mappa delle risorse*. Vanno distinti i rapporti in cui si scambiano solo informazioni da quelli in cui c'è anche una fornitura di servizi o di beni, ma l'informazione è il presupposto per questi legami. Occorre capire a chi ci si rivolge *di fatto* per ottenere informazioni, servizi, consiglio, tutela, a seconda dei gruppi etnici, del genere e dei problemi. Chi emigra sa già alcune cose sul paese verso il quale parte. Qualche volta ha idee e informazioni sbagliate che dovrà correggere. Il primo impatto con la pubblica amministrazione italiana può avvenire già all'estero, con i consolati e con le procedure di ammissione. Poi, qui giunto, dovrà raccogliere più o meno in fretta e con più o meno facilità una serie di informazioni. Troverà vincoli e risorse. I servizi pubblici non sono i soli sui quali può contare: vi è il volontariato, ma anche l'aiuto di amici e connazionali, il mercato, che vende beni e servizi agli immigrati, e i servizi dell'economia ombra. Se non trova il servizio pubblico, se questo non fornisce la risorsa o l'informazione di cui necessita, il percorso non si interrompe, non può interrompersi: prova altrove, ricomincia, sceglie percorsi alternativi lungo le linee di minor resistenza. Il risultato, come vedremo, è un uso complesso e variegato della città e dei suoi servizi reali.

Sullo sfondo della ricerca vi è l'ipotesi che un nodo fondamentale sia il passaggio dalla *fiducia personale*, o in gruppi ristretti (soli i parenti, solo i compaesani) alla *fiducia generalizzata* (e quindi nelle relazioni interetniche e nella società in complesso), o viceversa.

1.3. Le interviste agli immigrati

Le tecniche utilizzabili per la rilevazione di questi fenomeni sono limitate da considerazioni di praticità e di tempo. L'osservazione diretta dei comportamenti, che darebbe risultati più oggettivi, è in pratica possibile solo su gruppi molto ristretti e con cui si abbia un rapporto di alta fiducia. Questionari formalizzati a risposte chiuse sarebbero possibili se avessimo ipotesi più precise da testare e gruppi di utenti specifici da indagare. La soluzione più adeguata è stata individuata nell'intervista semistrutturata in profondità a un campione teorico, nel senso della *grounded theory*, di immigrati extracomunitari. Questo strumento è adatto a uno studio esplorativo su una realtà complessa e composita².

Sono state individuate 90 persone la cui esperienza appariva significativa, rappresentativa di una certa condizione, ma non eccezionale. Si è curato che tra gli intervistati, sia uomini che donne, fossero rappresentati i gruppi etnici più numerosi, le professioni più diffuse, casi e situazioni personali varie, diverse anzianità di immigrazione. E' evidente che questi intervistati non sono un campione statisticamente rappresentativo, ma riteniamo che l'analisi approfondita delle loro interviste fornisca una immagine significativa della situazione attuale degli immigrati a Torino di fronte ai servizi della città.

Il gruppo di ricerca ha cercato e ottenuto il consenso e la fiducia degli immigrati intervistati³. Le interviste si sono svolte tra il mese di luglio e i primi giorni di dicembre del 1997. Ogni intervista è stata condotta da almeno due intervistatori e sintetizzata in una relazione scritta (non è stata registrata per evitare reticenze e perché la trascrizione letterale non era necessaria ai nostri fini). Tutte le interviste sono state presentate e discusse in riunioni periodiche del gruppo di ricerca.

Le domande poste nelle interviste toccavano una serie di nodi comuni, ma lasciavano spazio alle sollecitazioni degli intervistati e alle specifici-

tà della loro situazione. Gli argomenti comuni erano, in sintesi, una descrizione della storia di immigrazione di ogni intervistato, il primo impatto con la città, i modi per trovare casa e lavoro, le relazioni di amicizia e di conoscenza, le comunicazioni con i familiari e il paese di origine, una descrizione e una valutazione dei contatti con le pubblica amministrazione e i servizi della città. Nel caso l'intervistato fosse un testimone privilegiato, l'intervista verteva anche su quanto egli o ella sapeva, rispetto a questi argomenti, per un gruppo o una comunità di immigrati. Tra i testimoni privilegiati intervistati, tutti immigrati, vi sono esponenti di associazioni, sindacalisti, membri della Consulta comunale elettiva per i cittadini stranieri e apolidi residenti a Torino, mediatori culturali.

Nell'esposizione dei risultati, dato il carattere esplorativo e non quantitativo della indagine, si sono dovuti utilizzare largamente termini e locuzioni che suggeriscono la diffusione di certe caratteristiche e di certe pratiche (molti, la maggior parte, per lo più...). Questi termini non solo sono imprecisi, ma in genere nascondono differenze di quantità e di qualità a seconda dei complessi intrecci tra gruppo etnico, genere, età, ceto, ecc... Dire, per esempio, che "molti immigrati trovano casa tramite agenzie immobiliari" indica solo che tale pratica ci è stata segnalata come certamente esistente e relativamente diffusa tra immigrati in diversa situazione. Questo non esclude che alcuni non la possano o non la vogliano utilizzare, o che tale sistema possa non aver funzionato sino a poco tempo fa e possa risultare inutilizzabile tra breve. Per non appesantire l'esposizione non ripeteremo queste note di cautela, avvertendo il lettore di tenerle presenti.

1.4. Cooperazione, coordinamento, partnership: le nuove frontiere delle politiche locali per l'immigrazione

Anche l'altro fronte della ricerca, quello volto a studiare le problematiche della pubblica amministrazione di fronte all'immigrazione, ha dovuto anzitutto precisare il proprio oggetto di analisi, bilanciando opportunamente gli obiettivi specifici del progetto, le risorse a disposizione e le conoscenze già disponibili. Anche in questo caso infatti molte informa-

zioni e analisi sono già disponibili grazie a precedenti indagini (ad es. Ires, 1994 e 1995) e alle attività interne dell'amministrazione comunale (Città di Torino, 1996a).

Siamo partiti da uno degli obiettivi centrale del progetto LIA, la proposta di migliorare la capacità di trattamento dei bisogni degli immigrati attraverso il coordinamento dei diversi servizi, anche afferenti a enti e amministrazioni distinte. Il nodo è quindi stato tradotto nell'analisi dei processi di *scambio di informazioni, coordinamento e cooperazione* tra organizzazioni dei servizi pubbliche e private.

Gli sviluppi che la "questione immigrazione" ha avuto a Torino è esemplare di un duplice paradosso. Siamo infatti in presenza di amministrazioni locali e di organizzazioni di volontariato che hanno saputo intervenire tempestivamente a favore degli immigrati, sviluppando tanto singole iniziative quanto una politica complessiva che si possono giudicare adeguate e incisive. Eppure da un lato la relativa efficacia ed efficienza dell'intervento a favore degli immigrati non sono riuscite a evitare che – per ragioni che non possiamo qui approfondire – esplodessero forme di malcontento e di protesta da parte dei cittadini che hanno individuato proprio negli immigrati una causa di degrado e di disagio. Dall'altro, quantunque l'insieme delle organizzazioni che operano sul fronte sembra funzionare abbastanza bene, viene ribadita da più parti, e dallo stesso progetto LIA, la necessità di una maggiore concertazione tra i servizi.

Si è quindi ipotizzato che il nodo da affrontare non sia tanto la qualità dei singoli interventi o dei singoli servizi di fronte agli immigrati (alcuni dei quali, per altro, sono già stati oggetto di ricerche e riflessioni; questa scelta alternativa avrebbe comunque richiesto una maggiore specificità del progetto LIA della Città di Torino), ma la logica interna di azione delle organizzazioni. I termini succitati infatti sembrano rinviare alle problematiche dell'interazione tra organizzazioni e alla logica dell'azione amministrativa più che alle modalità tecniche di erogazione dei servizi.

1.5. Prospettive d'analisi: politiche pubbliche e analisi sociale localizzata

Per riflettere su come Torino cerca di rispondere, con strutture amministrative e interventi sociali, alla presenza di cittadini stranieri, abbiamo

utilizzato l'apporto teorico della cosiddetta *policy analysis*. Quel filone di studi, cioè, che si propone di indagare in modo sistematico come i programmi politico-amministrativi vengono formulati, quali sono le condizioni per la loro effettiva attuazione, quali i reali impatti su strutture e processi sociali e gli eventuali "aggiustamenti" normativi e procedurali che l'osservazione degli esiti suggerisce. In termini generali, studiare una politica pubblica vuol dire preoccuparsi un po' meno di apparati e competenze formali ed approfondire i comportamenti dei vari attori istituzionali e sociali che interagiscono in concreto su una determinata questione (Bulsei, 1992).

I concetti ed i metodi propri di tale prospettiva analitica sono qui applicati al tema del rapporto tra cittadini stranieri e servizi pubblici a Torino. Nella definizione del rapporto immigrati/istituzioni pubbliche, il livello locale appare strategico secondo due dimensioni (Ires, 1994, cap. 7. Bulsei, 1995):

1) l'interazione dinamica tra quadro normativo generale e *progettualità urbana*, intesa come capacità "politica" di affrontare i problemi mobilitando risorse materiali e simboliche: le amministrazioni locali risultano relativamente "libere" di fare o di non fare, correggendo il tiro o semplicemente eseguendo le direttive nazionali; in discussione non è il principio della conformità alle leggi, che si suppone generalmente rispettato, ma un percorso logico del tipo:

disposizione normativa → discrezionalità;

disposizione amministrativa innovazione locale;

2) l'organizzazione di relazioni sociali a base territoriale, che travalicano la mera attuazione di interventi istituzionali

e costringono in qualche misura a ripensare logiche e pratiche comunitarie: in termini di organizzazione spaziale della società, il sistema locale appare come una complessa rete di interazione tra attori variamente organizzati, in cui accanto alla componente pubblica si configura un ricco tessuto associativo e relazionale.

"Se l'attenzione alla società locale fa apparire classi e ceti (ma ugualmente potrebbe portare sulla scena famiglie, organizzazioni, chiese, partiti, movimenti sociali...), l'analisi dell'interazione in contesti di spazio e di tempo limitati, vale a dire in condizioni di compresenza, rende visi-

bili le persone nella loro varietà” (Bagnasco-Negri, 1994, p. 11). I luoghi e le fasi di questa *interazione situata* sono spesso scanditi da decisioni pubbliche e comportamenti amministrativi che contribuiscono in larga misura a *costruire socialmente la situazione* delle persone o dei gruppi destinatari degli interventi.

“Ad esempio, il modo con cui un disoccupato reagirà alla perdita del lavoro, o il modo in cui un ragazzo in comunità vivrà la mancanza di una famiglia adeguata, dipendono anche da come questi disagi sono socialmente etichettati (come colpa, devianza, sfortuna, ingiustizia) dagli altri [...] E fra questi altri si colloca anche chi tali persone cerca di aiutare, e per professione o scelta, media il rapporto tra il disagio e il resto della società” (Bagnasco-Negri, 1994, p. 90).

Al di là del riferimento al disagio ed alle condizioni che possono condurre individui di qualsiasi nazionalità (italiani compresi) ad una “esclusione insostenibile”, ci preme sottolineare come le organizzazioni pubbliche con le quali lo straniero entra in contatto ne definiscano la situazione sia in termini di rappresentazioni sociali-istituzionali (come produttore-lavoratore, svantaggiato da assistere, potenziale deviante da controllare, o altro) sia come possibilità di accedere alle risorse e ai servizi locali.

Operativamente, anche questa sezione della ricerca è stata condotta tra il luglio e il dicembre del 1997, da tre membri del gruppo di lavoro (Gian Luigi Bulsei, Davide Barella e Federica Laudisa). L’attività sul campo è consistita in una decina di interviste aperte semistruzzurate, più vari colloqui informali con membri del Comitato di Pilotaggio, e nell’analisi della documentazione relativa all’attività di vari uffici e servizi, con particolare attenzione all’emergere ed al consolidarsi di legami interorganizzativi e/o relazioni informali, secondo le metodologie proprie della *policy analysis*.

2. Le risorse della città

2.1. *Entrare: dalla porta o dalla finestra*

Il confronto tra il futuro immigrato e il nostro paese inizia normalmente già prima della partenza, quando costui o costei raccoglie informazioni sulle possibili aree di destinazione e sulle modalità di ingresso. La scelta sembra avvenire quasi sempre sulla base di un preesistente canale informativo (un parente o un amico emigrati). Il primo contatto con la nostra pubblica amministrazione inizia presentandosi ai consolati italiani per ottenere il visto, soppesando i pro e i contro delle diverse procedure e affrontandone i costi e le difficoltà relative.

Entrare in Italia, e in Europa, può essere più o meno complicato e costoso a seconda dei paesi di origine e della situazione personale di ogni migrante.

I primi immigrati e coloro che possono contare su un aiuto valido sono arrivati senza particolari problemi. Altri, molti, pur seguendo la procedura di ingresso corretta, hanno dovuto aspettare a lungo, sopportare costi, errori, disguidi. Qualcuno si è arreso: gli altri hanno scelto le scorciatoie. Tanti sono entrati con visti turistici e sono rimasti oltre la scadenza. Comunque in molti paesi il passaporto costa caro, e non di rado è necessario ungere le ruote. Anche i visti italiani e di altri paesi europei si possono e talora si devono, così si dice, acquistare. La nostra ricerca non è un'indagine giudiziaria, ma, a parte i casi di corruzione di dipendenti delle rappresentanze consolari italiane già individuati, gli immigrati di alcuni paesi sostengono che sia tuttora prassi comune pagare cifre più o meno alte a personaggi che avrebbero a che fare con i consolati italiani per poter ottenere il visto di ingresso, anche quando esso è legittimo.

C'è qualche caso, raro, di persone che sono semplicemente sbarcate dalla nave su cui lavoravano e sono rimasti in Italia come clandestini. E' possibile entrare senza documenti se si paga il trasporto a traghettiatori abusivi (è il caso arcinoto di una parte degli albanesi e ora dei curdi).

Se si deve usare l'aereo e non si può o non si vuole ricorrere alle "carrette del mare", si deve essere muniti di passaporto per attraversare le frontiere e salire sui mezzi di linea. Da alcuni paesi, in particolare dalla Cina e

dal Perù, si utilizzano vere organizzazioni che trafficano immigrati. Si comincia comperando il passaporto e/o il visto. Si paga nel paese di partenza, o in quello di arrivo se si ha un parente disposto a farlo. Si arriva in aereo, o in ferrovia dalla Cina, in qualche paese europeo da cui poi, in auto e talora a piedi si attraversano successive frontiere, sino a destinazione. Il passaggio costa caro: fino a 20 milioni di lire, con interessi sino al 20% mensile per chi si fa prestare i soldi. Il viaggio è sovente rischioso, non solo perché si può essere scoperti, ma soprattutto perché non di rado i passatori sfruttano ulteriormente i clienti, li rapinano, violentano le donne. Alcuni arrivano senza più un soldo. Gli albanesi hanno un percorso breve, collaudato e relativamente a buon mercato (uno, due milioni di lire). Gli scafisti sono ben conosciuti e il loro servizio è socialmente apprezzato (Ires, 1997): ma chi ha provato l'attraversamento del canale d'Otranto in motoscafo lo ricorda come un'esperienza paurosa, da evitare. Se è possibile, si scelgono altre vie, più costose, ma più sicure. I percorsi sembrano cambiare rapidamente: basta che non ci sia più un funzionario compiacente, o che aumentino i controlli in un punto. Le storie di chi è arrivato in questo modo si assomigliano, ma i paesaggi sono diversi. D'altronde, pochi hanno l'esatta percezione dei luoghi in cui transitano (la Svizzera francese può essere scambiata per la Francia, si può credere che Torino sia molto distante dal confine, si può restare fermi settimane in attesa di chissà cosa...). Su questi traffici di persone vive una piccola folla di personaggi, autoctoni e immigrati: tassisti che attendono in incognito all'aeroporto, prestasoldi, guide, scafisti.

Alcuni intervistati che hanno utilizzato questo sistema oggi sono convinti, alla luce di una maggiore conoscenza della situazione, di essere stati truffati. Essi sospettano che i giri viziosi fatti con i passatori avessero l'unico scopo di spillare denaro senza reale necessità. L'organizzazione sfrutta non solo la conoscenza di canali e di sistemi segreti, ma anche l'ignoranza e il timore del migrante.

Molti di coloro che sono arrivati con i documenti in regola hanno un ricordo di tempi lunghi, incerti, di procedure defatiganti, complicate e arbitrarie. Ci sono state narrate lunghe storie di documentazioni mai complete, di giri viziosi, di richieste assurde (tornare in Africa per met-

tere una firma mancante!), di impiegati negligenti che perdono i documenti, di rifiuti incomprensibili. Anche se alcuni casi si possono spiegare altrimenti che con la corruzione o la trascuratezza, resta l'idea di aver a che fare con un sistema assurdo e penalizzante.

Tutti gli altri, arrivati in condizioni irregolari, sanno o ritengono di sapere che l'accesso alla "fortezza Europa" è una semplice questione di prezzo dei suoi custodi.

Tutti hanno fatto comunque un investimento economico, sono imprenditori di se stessi. Hanno in mano il biglietto della lotteria che potrebbe risultare vincente e ben pochi vi rinunciano di fronte alle successive difficoltà: non si può fallire o ritirarsi dall'impresa. D'altra parte il recupero delle spese è sicuramente possibile, anche se a costo di duri sacrifici. La brutale realtà dei differenziali di reddito e di possibilità di vita tra nazioni è qui evidente: la possibilità di vivere e lavorare da clandestini in Italia vale, in certi paesi, decine di milioni di lire, ma alcuni anni di fatica e di sacrificio possono bastare a ripagarli e a dare un utile. La prima conseguenza delle procedure di ingresso è quindi che gli immigrati hanno una netta impressione di inefficienza, di assurdità e di corruzione del sistema nel suo complesso. La scelta tra ingresso e soggiorno regolari o irregolari non è legata tanto alle buone intenzioni, ma piuttosto a un realistico compromesso tra diverse esigenze. I vantaggi della regolarità sono certamente noti e apprezzati, ma in tanti casi si è costretti a scegliere soluzioni diverse per puro realismo, per non restare inutilmente bloccati in patria quando le sanatorie consentono di mettersi in regola, sia pure dopo una attesa di anni. Sovente poi la perdita del permesso di soggiorno dipende da errori, ritardi, complicazioni burocratiche di fronte alle quali la buona volontà del singolo è impotente. Molti tra i nostri intervistati, anche i meglio inseriti, anche quelli che lavorano per gli enti pubblici, hanno subito alterne vicende quanto a regolarità del soggiorno. La confusione è tale che alcuni non riescono neppure a raccontare esattamente dove è sorto il problema, quale è stata la prassi seguita per risolverlo. D'altra parte, quanti italiani saprebbero descrivere correttamente l'iter di tante pratiche che intraprendono? Le modalità dell'ingresso e del soggiorno in Italia diventano una sorta di gioco dell'oca affidato alla sorte. La distinzione tra regolari e irregolari non può

essere vista dagli immigrati come una distinzione di merito tra “buoni” e “cattivi”.

Un lungo periodo di presenza irregolare è non solo possibile, ma sovente indispensabile anticamera per l'accesso alla condizione di regolare. Anche i dati sui permessi di soggiorno mostrano evidenti impennate in corrispondenza delle sanatorie. Una delle trafale più comuni prevede l'ingresso con un visto turistico, poi si trova un lavoro in nero e si attende sino a quando una sanatoria, o la concreta possibilità di iniziare la pratica di ingresso per lavoro dipendente come se si fosse all'estero, dà la possibilità di diventare regolari. Non di rado nel frattempo o subito dopo, si ricomincia la trafila con il coniuge e i congiunti.

Il “bisogno” di assistenza amministrativa per le procedure di ingresso, soggiorno, ricongiungimento familiare è quindi del tutto dipendente dalla farraginosità delle pratiche stesse. Non è un servizio a domanda individuale, derivante da situazioni e limiti personali, ma è un bisogno indotto e alimentato dal sistema stesso. L'immigrato – come quasi tutti gli italiani – dovrà imparare a confrontarsi con due burocrazie parallele, di cui una serve a consentire o agevolare il contatto con l'altra: è così per i documenti relativi al soggiorno come per la dichiarazione dei redditi o per le pratiche automobilistiche.

Gli immigrati agiscono razionalmente in vista di uno scopo, bilanciando costi e ricavi attesi. Se una pratica risulta lunga, onerosa, incerta, sarà abbandonata a favore di soluzioni formalmente non corrette ma efficaci ed efficienti. Viceversa, si potrà attendere con pazienza l'iter di una pratica burocratica se essa risulta importante in uno specifico progetto. Ma difficilmente un immigrato resterà fermo indefinitamente in attesa di un pezzo di carta: non può permettersi questo lusso.

La soluzione di questi problemi sfugge in gran parte al livello politico-amministrativo locale e richiede soluzioni a livello nazionale o europeo, che vadano nel senso di una razionalizzazione del sistema di ammissione, basandolo su principi realistici e comprensibili. E' comunque auspicabile che tutti i documenti richiesti alle amministrazioni locali siano forniti nei tempi più solleciti e con la maggiore agevolazione possibile, per non creare inutili ostacoli a chi segue le vie legali.

E' inoltre indispensabile che i vantaggi, anche economici, della legalità siano reali ed evidenti: ad esempio, sia agevolato il recupero dei contributi previdenziali per i lavoratori regolari che rientreranno in patria.

2.2. Spazi circolatori: qui e nel mondo

A complicare ulteriormente il quadro, gli immigrati, tanto più gli immigrati dell'ultimo decennio, non si muovono in uno spazio limitato da due soli punti, qui e là, il paese di origine e quello di residenza. Precedenti esperienze migratorie, parenti e amici residenti altrove, conoscenze più o meno dirette, rapporti commerciali inseriscono gli immigrati in uno spazio ampio e complesso, costituito da punti di riferimento e legami che si distribuiscono in paesi e continenti distanti. Sono gli spazi circolatori: "Nello spazio e nel tempo della migrazione si sono localizzati rapporti sociali che costituiscono legami, sovente reti e che travalicano i limiti amministrativi, tecnici, politici che servono da riferimento per le popolazioni sedentarie." (Tarrius, 1996). Lungi dall'essere persone che vedono il mondo per la prima volta uscendo dai loro sperduti villaggi – come si diceva degli immigrati un tempo – molti immigrati oggi si muovono in uno spazio più ricco e complesso degli autoctoni. E' un fatto strutturale: crescono l'interscambio, la complessità dei progetti migratori e di vita, le possibilità di movimento e di comunicazione e la capacità di utilizzarle. E' un cambiamento che interessa anche gli italiani.

Nella storia della sociologia questa capacità dello straniero di valutare e comparare la situazione del paese di arrivo e di quello di origine è stata individuata e valorizzata da tempo, a partire dai classici testi di Simmel, Park e Shultz (Tabboni, 1986). Nella situazione attuale questa caratteristica si mantiene e si arricchisce: anche gli immigrati meno istruiti sono in grado di muoversi in uno spazio complesso, sono sensibili ai vantaggi comparati tra l'economia e la società di paesi distanti e sono consapevoli di questa loro mobilità potenziale. In prospettiva questa nuova situazione potrebbe avere notevoli ripercussioni sia sul piano economico, con la mobilità di imprenditori e professionisti di origine immigrata, sia su quello delle politiche per l'integrazione, rendendo poco conveniente per costoro l'acquisizione della lingua e della cultura italiane a discapito di altre. In generale sono comunque cresciuti i "gradi di libertà" dei migranti: ogni paese avrà gli immigrati che sarà in grado di attirare e di tenere.

2.3. A chi chiedere?

Quando un immigrato giunge infine a Torino, come viene a sapere che cosa può fare, come farlo, dove rivolgersi? L'impressione che si ricava dalle interviste è che gli immigrati siano nella necessità di raccogliere continuamente molte informazioni, con una probabile prevalenza delle fonti orali (il passaparola, il "si dice", l'affermazione di un amico, l'indicazione di un mediatore...), ma anche con la capacità di usare direttamente e senza troppe remore fonti scritte: avvisi, locandine, annunci e inserzioni... Le pubblicazioni ufficiali, i bollettini, le notizie sui giornali sembrano invece poco utilizzate (e, forse, poco utilizzabili) direttamente.

Non è sempre facile ricordare come si è ottenuta una informazione: ancor più difficile è ricostruire i tentativi andati a vuoto, le false piste, le informazioni fuorvianti. Non si tratta solo di una censura degli insuccessi, ma di una obiettiva difficoltà a ricostruire ciò che non ha avuto esito. Da alcune interviste emerge in effetti che questo rischio è reale – la casa o il lavoro promessi non vengono dati, la procedura consigliata si rivela sbagliata, l'amico si eclissa... - ma sembra inutile recriminare. Due intervisti

state peruviane, ad esempio, lamentano che non è facile avere informazioni attendibili: i loro connazionali spesso hanno dato informazioni sbagliate: “Funzionano bene solo quando hanno qualche interesse, ma pretendono quasi sempre di essere pagati.”

Circolano anche false voci, dicerie, vere bufale. Un signore marocchino senza permesso di soggiorno viene incoraggiato a presentarsi alla Questura perché, gli si dice, è in corso una sanatoria, ma qui, costernato, riceve l'espulsione. Il codice fiscale è molto richiesto: ottenerlo non comporta difficoltà e si ritiene che possa essere molto utile in caso di sanatorie. La spiegazione fornita dagli intervistati di alcune situazioni è certamente scorretta dal punto di vista giuridico. Il problema non è che ci siano voci che circolano, e i soliti “bene informati” che le mettono in giro. Anche molti italiani fondano il loro prestigio e il loro potere sulla capacità, reale o presunta, di avere informazioni anticipate e riservate. Il problema è che alcune delle informazioni sono false e gli stranieri che ci credono rischiano più degli altri.

Comunque, non ci si può fermare: bisogna continuare a cercare, a chiedere, a tenere aperte le orecchie.

Le procedure e le difficoltà per ottenere servizi non sono però un argomento di discussione appassionante: molti ammettono che, quando si trovano in buona compagnia fra amici, preferiscono parlare d'altro. Alcuni intervistati, in effetti, hanno detto di aver conosciuto l'esistenza di certi servizi in modo del tutto occasionale: inserendosi in conversazioni captate al volo tra connazionali sconosciuti, chiacchierando in coda o in anticamera, fermando un passante dal volto familiare.

Nelle interviste vengono indicati molto spesso, come fonte di informazione, gli “amici”. E' chiaro che il termine individua due categorie di persone: da un lato semplici conoscenti occasionali che, per comodità e perché si sono rivelati ben disposti, vengono classificati come “amici”. Alcuni immigrati sostengono che a Torino “ci si conosce tutti”. Espressione che va presa nel senso che si costituirebbero rapidamente dei giri di conoscenze, delle reti che coinvolgono tutti gli immigrati con determinate caratteristiche (area di provenienza dal paese di origine, ceto, professione...) L'assenza di altri immigrati senza tali caratteristiche non viene percepita.

Dall'altro invece vi sono invece persone ben conosciute, spesso familiari o compaesani, con cui si avevano rapporti prima della partenza e che si mantengono.

Solo un'applicazione rigorosa dell'analisi delle reti potrebbe permettere di distinguere quali informazioni e quali risorse vengo trasmesse lungo i "legami deboli" e quali lungo i legami forti. Dalle interviste pare di capire che esiste una massa di informazioni che circolano con facilità tra persone che si conoscono poco o per nulla. L'esistenza di questa offerta generalizzata sembra razionale e comprensibile, alla luce del fatto che molte di queste informazioni e risorse non sono rare o pregiate e la loro trasmissione non richiede fiducia. Conviene offrire l'informazione che si ha, anche al primo venuto, per dimostrare disponibilità e come mossa iniziale per sollecitare la reciprocità. Qualche intervistato sospetta apertamente che sia anche un sistema per far conoscenza, per "attaccare bottone". Più notizie circolano e si fanno circolare, maggiore è la possibilità di trovare, nel rumore di fondo, tra i molti elementi inutili, l'informazione che serve effettivamente in quel momento. D'altra parte non si rischia nulla a dire dove trovare un letto nei centri di prima accoglienza o a suggerire un cantiere dove si assumono manovali, se non si è in diretta concorrenza.

Altre informazioni invece si trasmettono solo a persone selezionate, che possono pagare il servizio, oppure con cui si ha un legame familiare, o di cui ci si fida al punto di arrischiare il proprio rapporto con un datore di lavoro o un padrone di casa.

La scelta tra i due canali sembra quindi dipendere dal fatto che la risorsa sia in qualche modo condivisa con chi ne dà informazione (si diventerà coinquilini, compagni di lavoro), e in tal caso si usano canali privilegiati, o resti separata e, in questo caso, può essere comunicata ampiamente.

2.4. Luoghi di incontro, luoghi di scambio

I luoghi di incontro fra immigrati si caratterizzano anzitutto per la facilità di accesso, nel senso che si tratta di luoghi in cui è possibile entrare, fermarsi, bighellonare senza dover fornire spiegazioni, o far parte di una associazione o impegnarsi in una attività specifica: Porta Nuova e Porta

Palazzo anzitutto, ma anche San Salvario, i mercati generali, la Pellerina. Porta Nuova funziona benissimo come luogo per incontri casuali – si intende, una casualità coltivata - per albanesi, somali, marocchini (e per alcuni pensionati italiani). Certe informazioni si possono avere anche appena sbarcati dal treno: si orecchia la lingua del proprio paese, si scrutano le facce, si cerca un volto noto. Il rischio, talora l'obiettivo perseguito, è incontrare qualche malavitoso che avvia allo spaccio. Per contro vi è il rischio, per gli irregolari, di incappare in controlli di polizia: chi ritiene di sapere quando essi verranno effettuati evita di recarsi in questi posti e diffonde l'informazione. Vera o falsa che sia.

Porta Palazzo funziona come mercato di prodotti e di relazioni. Nei giorni di libertà dal lavoro è un punto di riferimento per molti. La presenza degli spacciatori e della polizia non sembrano turbare troppo i commercianti stranieri e i loro clienti abituali. Le due realtà si sfiorano senza confondersi. Ma qualche intervistato confessa il suo imbarazzo e il suo timore a recarvisi.

Ovviamente l'utilizzazione di un luogo dipende anche da scelte e caratteristiche personali. Le moschee, ad esempio, anni fa funzionavano da luoghi di incontro e di scambio di informazioni, ed erano anche in grado di fornire ospitalità in casi di emergenza. Oggi la situazione è più complessa, in particolare il numero di musulmani è troppo cresciuto per consentire di svolgere ancora funzioni di prima accoglienza. Molti intervistati musulmani hanno decisamente negato che la moschea sia una fonte di informazioni, affermando di utilizzarla solo come luogo di culto. Altri invece sostengono che è possibile avere informazioni, chiedere consigli, leggere avvisi e anche promuovere iniziative caritatevoli a favore di correligionari in difficoltà. Sembra evidente che esistono, come nelle chiese cristiane, pubblici diversi di fedeli: alcuni vi si recano solo per esigenze di culto, altri approfittano della presenza di connazionali per far circolare informazioni, altri ancora costituiscono il nucleo più attivo di fedeli, che può farsi promotore di iniziative e serve da gruppo di riferimento.

Ci sono alcuni pubblici esercizi in cui si incontrano persone con caratteristiche etniche e/o professionali simili. Questi punti di riferimento possono cambiare nel tempo o sparire ed è già accaduto che, a causa dei

controlli di polizia, siano abbandonati dagli irregolari. Uno dei più noti locali interetnici della città è stato costretto a chiudere, per decisione degli stessi proprietari, una coppia mista, per la eccessiva presenza di malintenzionati⁴. Sino a qualche anno fa i filippini convergevano il giovedì pomeriggio (giorno di libertà delle colf) in un locale del centro, presso Porta Nuova. Si tratta quindi di una geografia instabile e mutevole, ma che ha comunque i suoi punti di riferimento.

Anche gli esercizi commerciali possono servire come punti di informazione: è sempre possibile fermarsi a fare quattro chiacchiere con il proprietario o con altri clienti, e in genere gli esercenti hanno una buona conoscenza della città e delle sue risorse. In verità alcuni commercianti da noi intervistati hanno negato di svolgere tale funzione, ma durante l'intervista certi clienti stranieri sopraggiunti chiedevano informazioni, e gli stessi commercianti raccontavano poi di averne aiutati alcuni a trovare lavoro. Si tratterebbe quindi di un servizio prestato di fatto, ma non esplicitamente riconosciuto dagli stessi interessati, forse per evitare troppe richieste, anche da parte di persone con cui non ci si vuole impegnare. La possibilità di utilizzare le associazioni etniche come luoghi di informazione sembra invece lasciare scettici molti immigrati. I responsabili delle associazioni sono spesso utilizzati per chiedere informazioni o per esprimere bisogni e problemi, ma la fiducia che si ha in essi sembra più la causa che la conseguenza della loro posizione nelle associazioni. Per contro alcuni immigrati politicamente e culturalmente sensibili ritengono che i vertici delle associazioni tendano a non far circolare l'informazione che giunge loro dalla amministrazione pubblica o da altre associazioni. Non è necessariamente una strategia voluta: può essere anche solo incapacità a valutare l'importanza delle notizie e a trovare i modi adeguati per farla circolare tempestivamente. Gli intervistati che hanno responsabilità organizzative ribattono che non sempre i soci sono consapevoli delle effettive funzioni e possibilità dell'associazionismo e talvolta rivolgono loro richieste improprie. Inoltre la scarsa possibilità di incidere sulla amministrazione pubblica e sulle condizioni concrete di vita degli immigrati da parte delle associazioni non contribuisce a darne un'immagine di utilità e di prestigio. Queste opinioni sull'associazionismo non vanno intese in chiave totalmente negativa, ma piuttosto come sti-

molo a migliorare. Infatti la creazione e il rafforzamento delle associazioni sono del pari auspicati, soprattutto dagli immigrati delle nazionalità non dotate di proprie organizzazioni di rappresentanza.

L'immigrato che vuole stare in compagnia, ma evitare guai, segue qualche semplice regola: tenersi lontano da alcuni locali malfamati, lasciare le feste prima che l'alcool scaldi le teste (problema diffuso tra i peruviani), limitarsi a riunioni in casa con pochi amici (soluzione molto praticata da immigrati relativamente benestanti). Non si tratta, come è evidente, di comportamenti particolarmente complessi, ma per gli immigrati che desiderano un inserimento non problematico la necessità di evitare noie con la polizia o di trovarsi in qualche "pasticcio" può ispirare velatamente molte scelte.

Anche gli immigrati considerano prudente evitare certi luoghi. Molti ammettono un certo imbarazzo nel trovarsi in zone frequentate da malavitosi, o semplici balordi stranieri, ma sembrano in grado di mantenere i confini impliciti. Il commerciante continua la sua attività anche se all'angolo c'è uno spacciatore: entrambi non interferiscono. Si sa che certi connazionali spacciano droga: li si evita. La maggiore differenza con gli autoctoni sembra essere che gli immigrati distinguono luoghi e persone in modo più preciso e ben delimitato. Si evitano alcuni locali, alcune persone, qualche precisa zona del parco o della piazza, senza per questo cancellare interi isolati o quartieri della città. La maggiore ostilità e insofferenza da parte degli italiani non deriverebbe tanto da una maggiore esposizione al rischio (anzi, rischiano di più gli immigrati), ma dalla perdita del senso di *controllo del territorio*. La prostituta all'angolo fa diventare loschi figuretti tutti gli stranieri nei dintorni. Il negozio dello straniero viene classificato nella stessa categoria dello spaccio, ogni punto critico estende la sua ombra su interi quartieri.

2.5. Comunicazione inter o intra comunitaria?

Un problema centrale della comunicazione tra immigrati consiste nel capire se essa avviene solo o principalmente tra connazionali o se i confini etnico-linguistici sono permeabili, almeno in alcuni casi, alla circolazione di informazioni e risorse.

Per quanto risulta dalle interviste, c'è una ovvia progressione dalla cerchia di relazioni più intime, familiari e parenti, amici, compaesani, a quelle più vaste e generiche: compatrioti, parlanti lingue comuni, conoscenti occasionali. Chi ha indicato esplicitamente le persone di cui si fida, ha fatto riferimento a familiari e parenti.

Le relazioni si intrecciano anzitutto con connazionali o con italiani: sembrano più rare le comunicazioni tra stranieri di lingua e cultura molto distanti. Rare, ma tutt'altro che impossibili. In parte è un problema di lingua, in parte di interessi specifici (le colf filippine hanno probabilmente poco da comunicare ai muratori albanesi, per dire). E' difficile stabilire quanto pesano la fiducia e la diffidenza, gli eventuali stereotipi reciproci. E' infatti noto che gli immigrati di alcuni paesi sono considerati socialmente inferiori da quelli originari di altri, e tali distinzioni emergono dalla richiesta di non venire confusi. Ci sono state segnalate alcune relazioni transnazionali privilegiate in certe situazioni, per esempio tra filippini e peruviani: si tratta di effetti eventualmente agevolati da qualche carattere comune (l'occupare nicchie contigue del mercato del lavoro, la religione...). Per avere un quadro sensato si dovrebbero distinguere non solo la nazionalità o l'etnia, ma anche il genere, la professione, il ceto, come si farebbe per gli italiani.

Alcuni luoghi favoriscono esplicitamente gli incontri interetnici: le scuole, i centri di accoglienza, alcuni locali pubblici. Molti intervistati ci hanno descritto storie di migrazione che si svolgono solo tra connazionali (che segnalano il lavoro, con cui si convive, che si frequentano regolarmente). Poi improvvisamente nella narrazione compare un *partner* di altra nazionalità, o un miglioramento decisivo diviene possibile grazie a un amico non connazionale. Evidentemente queste relazioni erano rimaste nell'ombra, allo stato potenziale, ma pronte a concretizzarsi in un legame significativo. L'isolamento sembra più la situazione di persone o di piccoli gruppi che non la scelta o il destino di intere popolazioni immigrate.

Quando il passaparola non basta si ricorre anche all'affissione di annunci in lingua (in genere senza pagare il bollo: qualche commerciante è stato multato per questo; altri sembrano sfuggire perché gli annunci sono scritti in lingue indecifrabili per i vigili), che attirano selettivamente

l'attenzione o a spedizioni di avvisi a domicilio. Sono richieste di lavoratori specializzati nei ristoranti, di offerte di alloggi o di posti in coabitazione, di vendite di servizi. L'uso di annunci non in italiano implica che quel tipo di informazione è di fatto limitato alla propria comunità linguistica o a una cerchia predefinita⁵.

I punti di partenza delle informazioni, almeno di quelle riguardanti i servizi pubblici, sono comunque abbastanza ben individuati e comuni: l'Ufficio Stranieri del Comune, i sindacati, i centri di volontariato, le cooperative e le associazioni interetniche. L'informazione sembra quindi partire da alcuni punti precisi, diffondersi ampiamente diventando nebulosa e imprecisa, ma consentendo in genere agli interessati di risalire a un punto di informazione (non necessariamente quello da cui è partita l'informazione) per avere notizie più precise.

In tal caso, sembra importante l'omogeneità dell'informazione fornita nei luoghi a ciò deputati, più che la numerosità degli stessi.

E' probabile che anche tra uomini e donne delle stesse comunità o degli stessi gruppi parentali e amicali vi siano difficoltà di comunicazione. Non è sempre detto che un coniuge sia in grado di procurarsi informazioni utili all'altro, o di apprezzarne l'utilità quando ne entra in possesso. Forme rigide di divisione dei ruoli non facilitano tale passaggio (Prisco, 1997). Non è detto inoltre che i parenti siano sempre i più disponibili all'aiuto o siano sempre quelli con cui si va più d'accordo.

Esistono quasi sempre relazioni con italiani, anche se non siamo in grado di analizzare più precisamente quali fattori le favoriscano. I più isolati sono ancora una volta le casalinghe e gli ambulanti con scarsa conoscenza dell'italiano. Anche le colf possono avere relazioni quasi solo con i datori di lavoro. Per contro non pochi immigrati hanno molti amici italiani con cui intrattengono rapporti intensi e dai quali ricevono risorse e informazioni. L'idea - o lo stereotipo? - che molti immigrati hanno dell'Italia è comunque di un paese in cui le relazioni umane con i cittadini sono relativamente facili e gratificanti.

2.6. Reti, legami, conoscenze

Esistono certamente individui centrali nelle reti di relazioni tra e con gli immigrati. Alcuni fungono da punto di riferimento per immigrati di diversa origine, e sono conosciuti di persona o di fama tantissimi stranieri: sono sindacalisti, responsabili e operatori di uffici e centri di assistenza, un medico, alcuni religiosi, indicati in genere per nome o con qualche carattere saliente ("quello con la barba", "la peruviana del sindacato X..."). Esistono poi persone di riferimento specifico per alcune nazionalità o per alcuni gruppi (ad es. le suore agostiniane per le filippine, il sacerdote ortodosso per i rumeni, i mediatori culturali delle varie provenienze, gli *imam*).

Vi sono inoltre, anche se è difficile dire quanti e chi sono, mediatori che forniscono servizi informali a pagamento. Infine vi è un tessuto più vasto e sfumato di persone che, per il fatto di risiedere da più tempo in Italia, di avere studiato, di possedere un'attività commerciale fungono da punti di riferimento per informazioni e consigli. Nessuna di queste caratteristiche è di per sé sufficiente. Vi sono residenti di lunga data e laureati che non hanno quasi rapporti con i connazionali. Il possesso di una attività commerciale sembra invece aiuti a divenire un punto di riferimento, per il fatto di essere facilmente rintracciabili e accessibili (basta entrare nel negozio, non si invade uno spazio privato, e chiacchierare), ma probabilmente anche per la esperienza che bisogna cumulare per mettersi in proprio.

In genere sembra comunque che i mediatori a pagamento non controllino davvero risorse materiali o relazionali, come nel sistema clientelare, ma contino principalmente sulla scarsa informazione e sui timori di alcuni immigrati per vendere servizi che si potrebbero ottenere gratuitamente. Ci è stato raccontato di immigrati che hanno pagato queste persone per avere l'indirizzo di un avvocato, o per ottenere un documento all'anagrafe. In effetti costoro possono essere e sono facilmente evitati appena ci si riesce a procurare informazioni più complete e corrette.

I rapporti di alcuni gruppi nazionali con le loro rappresentanze diplomatiche in Italia sono difficili, e questo consente ad alcuni personaggi di monopolizzare il disbrigo di pratiche burocratiche a pagamento. Talora

si tratta di un servizio che semplifica effettivamente la procedura, talaltra invece è un passaggio praticamente imposto. In qualche caso però azioni unitarie delle associazioni di immigrati hanno ottenuto dalle loro rappresentanze consolari di cambiare tale prassi.

2.7. La distruzione della fiducia nei paesi dell'ex blocco comunista

Gli immigrati dai paesi dell'ex blocco comunista vivono una situazione di particolare difficoltà nei loro rapporti interni, che deriverebbe dalla situazione politico sociale vissuta nei decenni precedenti in patria. Molti intervistati hanno ricordato il clima di sistematica sfiducia e sospetto che regnava nel loro paese sino alla caduta dei regimi dittatoriali. Le autorità non solo non incoraggiavano il senso critico, l'autonomia e la capacità di crescita della società civile, ma ne minavano costantemente le basi. La delazione e lo spionaggio erano praticati sistematicamente e ogni iniziativa non promossa dall'alto era vista con sospetto e sabotata. Si trattava di un processo sistematico di distruzione della fiducia (Pagden, 1989).

Ricostruire legami di collaborazione e di fiducia dopo una loro sistematica eliminazione è molto difficile, tanto più nel clima di incertezza che continua a regnare in questi paesi. Anche chi emigra lamenta di trovarsi in una difficile situazione relazionale con i propri connazionali. Essi sono coscienti della situazione di debolezza in cui li mette l'incapacità di agire in modo unitario come comunità all'estero, o almeno la possibilità di collaborare e di scambiarsi informazioni. Vedono altri gruppi di immigrati praticare forme di aiuto reciproco e di collaborazione, anche informale, ma non riescono a tradurre in pratica la consapevolezza di questa esigenza. Alla resa dei conti, molti immigrati albanesi, rumeni, ex jugoslavi ritengono di poter contare solo sui familiari o su pochi amici. Le associazioni nazionali, quando esistono, non riescono a raccogliere consensi diffusi e, soprattutto, a generare una fattiva cooperazione. Riesce difficile condurre iniziative politiche o sostenere richieste e rivendicazioni.

Per altro va detto che anche altri gruppi nazionali ritengono di essere meno solidali di altri: ad esempio gli algerini sostengono che gli egiziani

si passano le informazioni e si aiutano in caso di necessità, cosa che avverrebbe meno nel caso dei loro connazionali. La ricostruzione dei legami fiduciari dovrà per forza di cose nascere e crescere in questi stessi paesi, e non potrà essere decretata, ma è evidente che anche in Italia si può fare molto per sconfiggere la frammentazione. Possono contribuire in generale tutte le iniziative, come LIA che tendono a far crescere e migliorare le relazioni interetniche, più in specifico, il sostegno all'associazionismo e alle iniziative che favoriscono la socialità.

D'altra parte, in diversi casi l'emigrazione ha fatto rivivere legami stabiliti in tempi e luoghi lontani: piccoli capitali di conoscenza e fiducia che vengono messi a profitto dopo decenni. Capita che un giovane immigrato sia aiutato da un compagno di studi del padre, che si era laureato in Italia negli anni trenta, oppure dai parenti di un prozio italiano, o da un datore di lavoro che era vissuto a lungo in Africa.

2.8. Isolati e inseriti

Sembra possibile individuare tre gruppi più problematici rispetto all'accesso all'informazione.

Il primo è costituito da quegli immigrati che vivono in una situazione di relativo isolamento. Non sono sempre i più poveri, ma sono persone che hanno relazioni con pochissimi altri, italiani o stranieri, sia per la scarsa conoscenza della lingua e del paese, sia per la particolare situazione lavorativa e abitativa. Questi immigrati possono avere redditi sufficienti e contare su un aiuto in caso di necessità, ma dipendono pesantemente dai loro pochi contatti per essere informati e tutelati, e non sempre il loro interesse coincide con quello dei loro patroni. Questo è il caso di una colf convivente, arrivata dal Perù in un paese della collina torinese con la sua datrice di lavoro, che solo dopo essersi licenziata e trasferita a Torino scopre di essere sempre stata pagata molto meno delle altre. E' il caso di un ambulante marocchino che dipende totalmente da alcuni suoi connazionali per le relazioni con gli uffici pubblici, perché non parla l'italiano. E' il caso di una casalinga marocchina che ricorda di avere trascorso i primi mesi a Torino piangendo da sola in casa, mentre il marito era al lavoro.

Tra queste persone possono esistere non solo forme estreme di sfruttamento, ma anche disagi psicologici, impossibilità di realizzare aspirazioni minime, forme sommerse di malessere che non trovano modo di essere riconosciute e affrontate.

Vi sono poi molti immigrati che, al contrario, hanno bisogno di molti contatti per trovare casa e lavoro. Si tratta tipicamente di coloro che svolgono lavori a bassa qualifica, sovente in nero, di breve durata. Per questi immigrati il problema è più la qualità che la quantità dei contatti. Essi non sono necessariamente interessati a trovare un posto fisso, se questa soluzione entra in conflitto con il loro progetto migratorio, ma potrebbero almeno essere aiutati a sfuggire al circolo vizioso del lavoro nero in condizioni di irregolarità.

Vi sono infine, paradossalmente, alcuni immigrati con famiglia, casa e lavoro relativamente benestanti. Essi hanno risolto i problemi materiali dell'inserimento e cercano di poter condurre una vita normale, senza rinnegare la propria cultura e le proprie tradizioni, ma senza troppo problematizzarle. Proprio perché hanno risolto i problemi materiali più immediati, essi hanno esigenze sociali e culturali più specifiche – non necessariamente di tipo etnico – che è importante soddisfare perché le loro famiglie sono la base della seconda generazione e sono avviate a costituire, come in altri paesi europei, una borghesia di origine immigrata^o.

2.9. Cercare lavoro, trovare lavoro

E' molto difficile dire se e quanto i vari canali per la ricerca lavoro siano utilizzati in modo selettivo, quantunque le interviste abbiano toccato esplicitamente la questione. L'impressione è che chi cerca lavoro domestico utilizzi quasi esclusivamente il passaparola (o la vendita del posto) da parte di altri lavoratori dello stesso ramo, oppure associazioni e istituti religiosi specializzati. In tutti gli altri casi la strategia migliore per chi cerca un'occupazione qualsiasi sembra essere la ricerca "a tutto campo", senza escludere nessuna fonte di informazione. In realtà solo indagini molto focalizzate potrebbero evidenziare quanti e quali confini invisibili esistono nelle reti attivate per la ricerca lavoro. La letteratura in materia ha individuato le reti di ricerca del lavoro come un elemento

esplicativo sia delle specializzazioni etniche sia della discriminazione nel lavoro. In molti casi il fatto che gli immigrati inseriti in un certo settore e in una certa posizione lavorativa (ad es., manovali in edilizia) chiamino loro compaesani quando si rendono disponibili nuovi posti può spiegare in una certa misura la segregazione lavorativa dei migranti, senza che vi sia una esplicita politica in tal senso da parte dell'impresa (Jenkins, 1986).

Sono anche utilizzati i servizi per la ricerca del lavoro forniti da alcune associazioni. La ricerca avviene in due modi principali: l'associazione aiuta gli utenti a individuare, tra gli annunci economici dei quotidiani e dei periodici specializzati, le offerte di lavoro più interessanti (nel senso di adeguate alle caratteristiche del lavoratore e realisticamente proponibili) e, se è opportuno, agevolano il primo contatto (fanno la prima telefonata, prendono appuntamento, indicano i documenti necessari). Inoltre, se la associazione in questione ha già inserito con successo qualche immigrato, può essere lo stesso datore di lavoro a inoltrare nuove richieste. Nel caso delle cooperative che fanno anche ricerca lavoro è possibile che qualche immigrato venga avviato al lavoro come socio lavoratore o dipendente. La dote fondamentale di chi fa ricerca di lavoro per immigrati è la capacità di trovare la persona giusta per il posto giusto valutando elementi inusuali per i cittadini, quali la regolarità del soggiorno, le competenze linguistiche, il progetto migratorio. Non ci si può fermare alle qualifiche formali né al bisogno di lavoro del singolo: occorre valutare con attenzione se le richieste del datore di lavoro possono corrispondere alle caratteristiche personali dell'aspirante lavoratore.

Esiste anche la prassi di vendere il posto di lavoro: essa pare diffusa, ma non generalizzata, in particolare tra i lavoratori domestici peruviani. Si paga in una unica soluzione oppure con una percentuale sugli stipendi mensili. In questo modo il lavoratore si trova doppiamente intrappolato dall'esigenza di recuperare la somma erogata tramite lo stipendio e da quella di non abbandonare o scontentare il datore di lavoro per non perdere la possibilità di rivendere a sua volta il posto. In questo modo la catena si perpetua. Casi simili sembrano verificarsi anche per le case in affitto. La ricerca di occupazione potrà, in prospettiva, essere rivoluzionata dalle riforme del sistema attualmente in fase di gestazione⁷.

Va comunque suggerito che un rinnovato sistema di collocamento non dovrebbe rivolgersi solo ai regolari. Infatti, non solo ci sono molti immigrati irregolari, ma il lavoro irregolare è sovente il passaggio obbligato per ottenere il permesso di soggiorno tramite sanatoria, e una condizione in cui è comunque facile ricadere senza colpa alcuna. E' necessario un realistico coordinamento tra le normative in materia di avviamento al lavoro e quelle per l'ingresso di immigrati.

La necessità di rapporti di fiducia specifici rende inoltre assai delicato l'intervento, formale in tale campo. In linea di principio la questione esiste per tutti i lavoratori, anche italiani, e deve essere stimolo a migliorare l'affidabilità delle agenzie di collocamento, non certo un limite per esse. Nel caso degli stranieri il passaggio è delicato perché può spingere una quota di questo mercato del lavoro a sommergersi e frammentarsi ulteriormente.

(IRES L. Morosini; 1998).

2.10. Il lavoro autonomo

Praticamente tutti i commercianti intervistati, superato lo scoglio del permesso di soggiorno e quello della reciprocità (ovvero della norma che richiede la parità di trattamento in materia per i cittadini italiani nel paese di origine dell'immigrato per poter concedere autorizzazioni al lavoro autonomo), che bloccano molti, sembrano non avere avuto problemi particolari per svolgere le loro attività. La Camera di commercio fornisce informazioni e assistenza, i documenti prima o poi si ottengono, la amministrazione viene affidata a commercialisti italiani, in genere su segnalazione di connazionali che già li utilizzano.

Come risulta anche da una precedente ricerca sull'*ethnic business* a Torino (Luciano, 1995; Santi, 1995), in genere un immigrato riesce a intraprendere una attività autonoma solo dopo molti anni, acquisendo una certa esperienza e stabilendo legami solidi nel paese di arrivo (non di rado anche tramite un matrimonio con un/a italiano/a). Alcuni commer-

cianti intervistati sottolineano che per avere successo bisogna “essere” commercianti, avere senso degli affari e volontà di affermazione. Insistendo un poco, emergono le difficoltà di questi piccoli imprenditori, non dissimili da quelle dei loro colleghi italiani: i tempi lunghi e l'inefficienza della burocrazia, le mille pratiche da sbrigare, le pastoie burocratiche. Il fisco sembra preoccupare meno, forse perché il confronto con i guadagni possibili in patria rende comunque il bilancio pienamente positivo. Anche l'affitto o l'acquisto delle licenze e dei locali non sembrano aver richiesto trafile particolari: molti hanno utilizzato gli annunci sui giornali o semplicemente la ricerca diretta. Più delicato è il tema dei finanziamenti: un capitale iniziale è necessario, accumulato tramite attività precedenti o con prestiti di parenti e conoscenti, o con il credito a rotazione. Tuttavia le banche e il sistema creditizio non sembrano particolarmente criticati, non più che dagli italiani, almeno. In generale, questi imprenditori non sono troppo critici verso il sistema: fa comunque parte delle regole del gioco che hanno accettato emigrando. Talora le loro opinioni suonano molto integrazioniste. Sanno bene che altrove in Europa le cose funzionano meglio, ma il caso e la necessità li hanno portati a puntare le loro carte sull'Italia e recriminare sembra inutile (“In Olanda le cose funzionano meglio: qui in Italia è invece un po' come in Cina...” ammette sorridendo un commerciante cinese che ha abitato nei Paesi Bassi.). Non sembra che Torino sia un centro di produzione e di commercio etnico molto attivo: la vasta rete di scambi che collega alcune città europee e extraeuropee – Marsiglia, Parigi, Amsterdam sono le più citate nelle nostre interviste – tocca anche Torino, ma come uno dei tanti mercati di sbocco, non particolarmente caratterizzato. Per alcuni servizi gli immigrati di Torino si rivolgono a ditte o professionisti di Milano: ciò non sembra da attribuirsi a specifiche strategie o caratteristiche dei gruppi immigrati, ma conferma la più generale dipendenza di Torino da Milano per questi come per altri servizi. Una differenza, e una potenziale contrapposizione con gli italiani, sembra nascere dalla volontà di riuscita di molti immigrati: si può sospettare che, se venissero eliminati gli ostacoli alla possibilità di lavorare autonomamente, a ottenere licenze e a praticare orari liberi, molti immigrati si lancerebbero senza risparmiarsi nel lavoro autonomo, pronti a coglie-

re ogni opportunità e ogni spazio di mercato. Da questo punto di vista una politica di abbattimento di barriere e ostacoli burocratici e di effettiva promozione del lavoro autonomo per gli immigrati può creare conflitti con i lavoratori autonomi italiani: la persistenza degli ostacoli non è casuale.

Anche per il lavoro autonomo lo snellimento e la semplificazione delle pratiche sono ampiamente auspiccate, in quanto esse ostacolano in particolare gli imprenditori immigrati alle prese con maggiori difficoltà oggettive.

In generale si vorrebbe la rimozione di quelle clausole di reciprocità e di quelle norme sul permesso di soggiorno che possono di fatto impedire l'accesso al lavoro autonomo, e limitano così le possibilità di indipendenza e di ascesa economica e sociale di molti gruppi di immigrati.

2.11. L'informazione sui servizi pubblici

La pubblica amministrazione dà sovente informazioni (in senso lato: anche segnali e messaggi impliciti) incongruenti, contraddittori, inattendibili. Ogni ufficio, ogni amministrazione interpreta a suo modo la normativa: paradossalmente più si raccolgono informazioni, più può crescere la confusione.

Vi è anzitutto una generale difficoltà a entrare in comunicazione con gli immigrati. Il problema non è dovuto solo alla ovvia questione della lingua, che crea problemi per altro non ignoti a tanti italiani analfabeti o semianalfabeti. Per molti immigrati non è facile distinguere una lettera pubblicitaria da una comunicazione ufficiale o da una bolletta. E' difficile capire il contenuto: non solo decifrare il "burocraticese", ma anche individuare le richieste precise, la reazione corretta. Alcuni mediatori culturali, ufficiali o informali, devono sovente svolgere questo compito da scrivani pubblici: leggere, tradurre, spiegare, consigliare le risposte e le mosse successive.

Non pochi equivoci sorgono per la difficoltà a reperire gli immigrati.

Lettere e documenti vanno smarriti, o può venire negata la residenza perché i vigili urbani non trovano l'interessato all'indirizzo fornito. Il problema deriva non solo dagli orari di lavoro e dalla scarsa comodità degli alloggi, che possono costringere a frequenti assenze, ma anche dal fatto che i locali sono collocati in luoghi poco accessibili (soffitte, interni di cortili...), che molto spesso i nomi degli inquilini non compaiono su citofoni, porte e campanelli e che i vicini non conoscono i nuovi residenti.

Il primo e ricorrente problema che gli stranieri, e loro soli, devono affrontare è quello della richiesta e del rinnovo del permesso di soggiorno presso la Questura. Per quasi tutti è una brutta esperienza: code interminabili, scomodità, caos, equivoci, perdite di tempo e di documenti, incertezza sulla procedure, difficoltà nei rapporti con i funzionari addetti. In verità è stato segnalato un miglioramento del servizio negli ultimi tempi e alcuni intervistati hanno invece riferito di essere stati trattati con cortesia e competenza.

Nelle relazioni con gli uffici pubblici il problema di cui ci si lamenta più sovente non sono la discriminazione o i cattivi trattamenti, ma la mancanza di informazioni sull'iter e sull'esito delle richieste. "Non ho più saputo nulla...", "Ho chiesto per mesi, ma non si sapeva niente...", "Ti costringono a tornare un mucchio di volte perché i documenti non bastano mai" sono espressioni che sembrano segnalare l'opacità delle procedure, al di là della loro correttezza formale. La mancanza di risposta da parte di tanti uffici pubblici impedisce anche una retroazione da parte dell'utente immigrato. Il fatto di non sapere se, come e perché la richiesta avanzata era scorretta impedisce di correggerla o di tenerne conto la volta successiva. L'impressione che si ricava è di casualità e di arbitrio. Le lamentele e le proposte di soluzione sono sovente circostanziate: ad esempio, in taluni uffici, come la Questura, non è possibile identificare con appositi cartellini i funzionari per poter almeno indicare ai colleghi chi ha seguito in precedenza la pratica.

La valutazione dei rapporti con servizi e amministrazioni è per altro improntata a realismo: nonostante le difficili relazioni con l'Ufficio Stranieri della Questura e l'impressione di un certo accanimento persecutorio (una diceria sullo spaccio di droga viene subito creduta) le forze del-

l'ordine italiane sono considerate meno autoritarie di quelle dei paesi di origine. Alcuni intervistati, che si sono trovati in condizioni di doverlo fare, hanno chiamato la polizia, e non sembra esserci un atteggiamento preconcepito di rifiuto. Si inizia anche a ricorrere alla giustizia italiana, se necessario, specialmente per le cause di lavoro, ma ora anche per problemi interni alle famiglie. Caso mai torna a galla il problema dei tempi lunghi e indefiniti della giustizia civile.

Senza dubbio ogni amministrazione pubblica ha molto da guadagnare in immagine ed efficienza dalla pura e semplice cortesia del personale, che è sempre apprezzata e ricordata dagli immigrati. Ma sarebbe ingenuo e ingeneroso ritenere che ciò dipenda esclusivamente dalla buona volontà e dalla buona educazione degli operatori allo sportello.

Hanno anche importanza i tempi e le sincronie tra le pratiche che si devono sbrigare. La scadenza in tempi rapidi di certi documenti è una sciagura per chi deve attendere mesi per avere una risposta. Talvolta i documenti scadono tutti insieme creando garbugli inestricabili per il loro rinnovo. Anche se la soluzione di questi problemi parrebbe semplice con l'attuale riforma della pubblica amministrazione, e con la prevista carta di soggiorno a lungo termine, ci sono ancora state raccontate numerose storie di regolarizzazioni o ricongiungimenti familiari il cui iter è stato ripetuto diverse volte perché un banale documento scadeva al momento sbagliato.

Risalta comunque la difficoltà della pubblica amministrazione non tanto a far conoscere l'esistenza di certe regole e di certi vincoli, ma a rendere semplice e chiara la prassi da seguire. Il *segreto* sembra restare nel cuore della pubblica amministrazione, se non come volontà esplicita di occultare le proprie logiche d'azione, almeno come incapacità di esplicitarne e comunicarne il *senso*.

Le logiche interne dell'apparato continuano a predominare: molte difficoltà si potevano forse evitare semplicemente se si fosse provato concretamente l'iter di una procedura prima di approvarla ufficialmente. Il cittadino, italiano o straniero, che si avvicina alla pubblica amministrazione è ancora troppo parcellizzato, frammentato secondo una logica amministrativa e non secondo il senso comune. E' visto solo come la parte di una pratica: è uno che chiede il permesso x, il sussidio y, che

ricade nel caso z. Se è straniero questo aggiunge specificità e aumenta la complicazione. E' difficile vederlo come una persona nella sua interezza, con tutti i suoi problemi e tutti i suoi diritti interconnessi⁸.

Per gli italiani come per gli stranieri è assolutamente necessario procedere sulla via di una sostanziale semplificazione della burocrazia. Le perdite di tempo, i giri viziosi, le assurdità delle procedure sono ancora visibili e pesanti. Gli immigrati pagano un prezzo caro per questo e rischiano più degli italiani, per la loro relativa debolezza sociale ed economica, per la precarietà della loro situazione legale, per la maggiore onerosità delle pratiche con la madrepatria.

I servizi di Torino sembrano per altro essere noti e apprezzati anche in altre città italiane: ci vengono riferite richieste di informazioni girate da connazionali residenti altrove.

Occorre applicare appieno le normative sulla trasparenza, notificare chiaramente le ragioni dei dinieghi o dell'impossibilità di esaudire una richiesta. Bisogna esplicitare perché può essere difficile trovare e fornire certe risorse e indicare i limiti delle competenze e delle possibilità dei singoli uffici.

2.12. Pubblico, privato, volontariato

La distinzione tra servizi pubblici e servizi privati, del volontariato laico o confessionale, non dà luogo a considerazioni particolarmente articolate da parte dei nostri intervistati. La maggioranza quando arriva a Torino sa già, o riesce a sapere facilmente, dove rivolgersi per la prima assistenza, per non passare la notte all'addiaccio e per ottenere un pasto, se ne ha bisogno. In seguito il passaggio tra le varie organizzazioni segue il filo di Arianna delle segnalazioni di amici o degli uffici informazioni che smistano tra i servizi a seconda delle esigenze e delle disponibilità di posti. In prima istanza sembra prevalere la necessità di procurarsi la risorsa, senza troppe analisi di chi e come le fornisce. In effetti non è facile nemmeno per gli italiani distinguere: molti servizi pubblici sono gestiti da cooperative o dal volontariato, le cooperative possono avere

una matrice confessionale, molte associazioni ricevono finanziamenti pubblici, le stesse persone operano talvolta in associazioni ed enti diversi. Una distinzione ben evidente è invece tra servizi prestati da italiani e servizi prestati da reti di aiuto tra connazionali.

Possiamo individuare tre situazioni principali. Gli immigrati di alcuni gruppi, in particolare i somali e i senegalesi, preferiscono esplicitamente, e lo teorizzano, risolvere da sé, per quanto possibile, tutti i problemi di prima assistenza per la casa, l'orientamento, la ricerca lavoro.

Altri gruppi fanno riferimento principalmente ad associazioni e istituti confessionali legati al loro paese di origine: è il caso della Chiesa rumena o delle suore filippine. Si tratta di un rapporto preferenziale, ma non esclusivo, che già sfuma la distinzione tra nazionalità ed etnie.

Vi sono poi altri gruppi, numericamente maggioritari, che utilizzano i servizi della città "a tutto campo", senza avere una organizzazione principale di riferimento.

Questo non significa che non vi sia la capacità di distinguere. La matrice confessionale di molte iniziative è nota, o implicitamente riconosciuta, ma non sembra dare luogo a particolari preoccupazioni. Anzi, non di rado immigrati di fede musulmana si orientano volontariamente verso enti religiosi cattolici preferendo una fede, sia pur differente, all'agnosticismo. Alcuni intervistati hanno detto chiaramente di non volere utilizzare i servizi di certe associazioni di volontariato per non dover elemosinare l'aiuto, o per non umiliarsi tornando molte volte a chiedere se c'è qualcosa per loro. I corsi di italiano di un certo gruppo di volontariato sono ritenuti poco efficaci da un intervistato, che li abbandona per la scuola pubblica. Qualche attrito tra persone di fede diversa è stato segnalato, ma sembra nascere e risolversi essenzialmente tra connazionali.

La selezione tra le diverse organizzazioni pubbliche e private avviene per lo più in modo discreto, evitando quei servizi ove non ci si è trovati bene, senza innescare contenziosi o contrapposizioni nette.

Come notato altrove, la difficoltà principale nei rapporti con i servizi assistenziali pubblici nasce dalla lunghezza e dalla farraginosità di certe pratiche. L'Ufficio Stranieri del Comune è noto a moltissimi immigrati, ma i nostri intervistati sembrano averlo utilizzato solo per un qualche problema specifico, risolto il quale non hanno continuato a frequentare

questa struttura. Nel percorso degli immigrati che non restano intrappolati in condizioni critiche o marginali, questo ufficio sembra funzionare soprattutto come struttura di *dépannage* per situazioni specifiche (ottenere un permesso di soggiorno, fare una pratica di ricongiungimento, risolvere una situazione di emergenza...). Superato l'ostacolo, esso non costituisce un punto di riferimento permanente.

La distinzione tra servizi pubblici e servizi del privato sociale sembra quindi una distinzione analitica e visibile dal punto di vista degli operatori e dei responsabili dei servizi stessi, più che una alternativa chiara ed evidente per gli utenti in genere. L'insistenza sul tema deriva forse soprattutto da questioni legittime e rilevanti, ma che interessano concretamente più chi fornisce il servizio che chi ne usufruisce e che si inseriscono comunque in un dibattito ideologico-politico italiano. Anche in questo caso è ipotizzabile che le modalità di erogazione dei servizi e le capacità relazionali degli operatori pubblici, privati o volontari, ulteriormente distinti a seconda delle organizzazioni di appartenenza, delle culture professionali, del credo religioso, ecc., comporti in effetti delle differenze, e selezioni pubblici di utenti diversi (Ires, 1994), ma l'approfondimento della questione richiederebbe indagini specifiche approfondite e accurate.

In questo senso per gli immigrati l'integrazione dei servizi della città sembra un fatto in gran parte compiuto, nel senso che essi si confrontano con tutto ciò che la città offre, senza troppe possibilità concrete di fare distinzioni fra chi gestisce il servizio. La collaborazione fattiva tra organizzazioni pubbliche e private è quindi una via obbligata.

2.13. Assistenza sanitaria e pratiche mediche

Per quanto riguarda le cure sanitarie, distinguiamo nuovamente differenti situazioni. Vi sono naturalmente molti immigrati regolari, residenti e assicurati dal sistema sanitario nazionale che utilizzano l'assistenza sanitaria pubblica alla pari con gli italiani. A parte le già note difficoltà

create dalla necessità di rinnovare con frequenza la tessera sanitaria, non emergono problemi nuovi. Tutt'al più i medici della mutua vengono considerati piuttosto freddi e sbrigativi. La scelta del medico avviene sia su indicazione di amici e datori di lavoro (in apparenza senza lunghe valutazioni e ricerche), sia semplicemente in base alla vicinanza. Fa eccezione un solo medico di base, molto noto tra gli immigrati, che lo considerano un punto di riferimento non solo per problemi sanitari.

Si conferma che, anche nel nostro ridotto campione, ci sono non poche persone che non utilizzano il sistema sanitario nazionale, pur avendone diritto. In parte ciò è dovuto all'effetto "migrante sano": essi sanno di avere diritto all'assistenza, ma non hanno mai avuto particolari disturbi e non si sono quindi preoccupati di avviare la procedura. E' chiaro che su tale scelta pesa comunque la previsione di perdite di tempo e di difficoltà burocratiche che non incoraggiano a fare la prima mossa, se non spinti dalla necessità.

Si conferma anche il fatto che in molti casi si preferisce prendere le scorciatoie costituite dal pronto soccorso e dall'assistenza specialistica agli immigrati, ISI (Informazioni sanitarie per gli immigrati), Camminare insieme, Sermig e altre organizzazioni. Anche in questo caso la situazione è già nota e, almeno per il Pronto soccorso, comune anche tra gli italiani (Ires, 1995). Favoriscono tale scelta la facilità di accesso a tali servizi, la loro gratuità, la presenza di mediatori o di personale cortese e disponibile. L'ISI in particolare permette (o, almeno, permetteva, prima di una revisione del servizio volta a evitare di farne una scorciatoia troppo favorevole rispetto alla procedura normale) di superare agevolmente una serie di passaggi intermedi difficili (prenotazioni, richieste di documenti, necessità di tornare più volte per analisi ed esami...). Il costo delle cure odontoiatriche porta in alcuni di questi servizi anche immigrati con la tessera sanitaria per queste specifiche necessità. I consultori e gli ospedali specializzati in ostetricia e ginecologia sono noti e utilizzati dalle immigrate.

Il ricorso al mercato, ovvero alle visite a pagamento, sembra riguardare soprattutto una parte delle prostitute, che dispongono di somme sufficienti e sono costrette a cercare rapidità e discrezione per interventi di interruzione della gravidanza.

Coloro che non hanno diritto all'assistenza sanitaria si rivolgono all'ISI, al Pronto soccorso e al volontariato. L'informazione su queste strutture sembra piuttosto diffusa e non difficile da ottenere. Qualcuno ricorre anche a medici di famiglia di amici coperti dal Sistema sanitario nazionale: le prescrizioni vengono attribuite all'assistito italiano.

In generale si riconosce che il sistema funziona: l'assistenza viene prestata efficacemente, ed è apprezzata. Restano alcuni problemi specifici: in particolare si segnala la mancanza di interpreti, fonte di malintesi, e le difficoltà nell'assistenza dopo la dimissione dagli ospedali. Ci sono stati raccontati anche casi che configurerebbero veri e propri abusi (ad esempio, durante un ricovero in ospedale, sarebbe stato prelevato sangue per trasfusioni senza autorizzazione). Non possiamo entrare nel merito degli episodi, ma è possibile che nascano dalle difficoltà di comunicazione tra medici e pazienti (anche se questi parlano italiano).

Abbiamo cercato di individuare se siano praticate forme di medicina alternativa a quella ufficiale. Vi sono medici di origine straniera che esercitano del tutto legalmente in Italia, ma risulta che esistano anche medici e paramedici stranieri – di formazione occidentale – che non possono esercitare perché il loro titolo di studio non è riconosciuto e che forniscono occasionalmente consigli e cure a connazionali. Alcuni di essi stanno cercando, con molta difficoltà, di ottenere il riconoscimento, eventualmente integrando gli studi. Non è sempre facile capire la situazione di un medico in base alle informazioni degli intervistati. I cinesi ricorrono talvolta a medici connazionali, a Milano, che praticano anche terapie specifiche, come l'agopuntura, oppure rientrano in patria se hanno gravi malattie croniche o se sono ormai anziani. In relazione a quest'ultima pratica, alcuni cinesi intervistati hanno tenuto a precisare che non è vero che "i cinesi non muoiono mai", con riferimento al sospetto da parte degli italiani che essi occultino i morti per riutilizzarne i passaporti.

Esistono senza dubbio forme di medicina tradizionale fra i membri di diverse etnie, in particolare dell'Africa e dell'America del Sud: si tratta, da quanto ci è stato detto, di forme di automedicazione per curare piccoli malanni (dolori, raffreddori, febbri...) con erbe e prodotti naturali, ritenuti più efficaci e meno pericolosi dei prodotti industriali. Gli immi-

grati se li procurano quando rientrano in patria, o se li fanno spedire da a casa, o ancora li acquistano da alcuni rivenditori in Italia. Il fenomeno non sembra diverso dal ricorso all'erboristeria e all'omeopatia da parte degli italiani: pare da escludere che vi sia un utilizzo consistente e sistematico di pratiche mediche non occidentali.

2.14. Imparare l'italiano

Vi sono alcuni immigrati che non ritengono importante imparare l'italiano. Si tratta di lavoratori che svolgono attività che non mettono in rapporto con italiani, o che richiedono solo qualche termine banale, e che non desiderano o non pensano di avere vantaggi da una migliore capacità di comunicazione. Ma ci è stato segnalato anche il caso di diversi nigeriani che parlano l'inglese e non pensano di restare a lungo in Italia, e quindi non ritengono valga la pena di apprendere l'italiano. Il presidente della loro associazione cerca invece di convincerli della opportunità di conoscere bene la lingua del paese in cui risiedono.

Alcune casalinghe, o addette alle pulizie a ore, a scolarità bassa o nulla, possono invece trovarsi tagliate fuori, per il loro isolamento, dalla possibilità di apprendere e praticare l'italiano.

Molti intervistati ci hanno detto di aver appreso l'italiano da soli, ascoltando la televisione, parlando con italiani o con l'ausilio di grammatiche e di vocabolari. Questa modalità di apprendimento, più frequente di quanto ci aspettassimo, riguarda persone che hanno pochissimo tempo, distribuito irregolarmente, da dedicare allo studio, come i ristoratori cinesi. I latino-americani e i rumeni possono avere il vantaggio della comune origine latina della loro lingua.

Alcuni hanno anche utilizzato aiuti di conoscenti (lezioni di cinese in cambio di lezioni di italiano) o di associazioni di volontariato.

I corsi per stranieri organizzati dalla scuola pubblica sono molto noti e numerosi intervistati li hanno frequentati. Essi sono anche luoghi ove si ottengono informazioni sui servizi e sul funzionamento della città, oltre che occasioni di conoscenza con immigrati di altra origine. Bisogna insistere su questa pluralità di funzioni. Le scuole, la "Parini" e la "Braccini" in primis sono anche degli snodi delle reti, luoghi ove si sono allacciati

rapporti e amicizie, punti di partenza per trovare lavoro, casa, corsi di formazione. Il giudizio su questi corsi è in generale positivo: essi sembrano utili per apprendere i rudimenti della lingua, meno per approfondirla.

Alcuni immigrati che conoscevano già l'italiano o che desideravano migliorarlo dopo i corsi di base hanno frequentato i corsi a pagamento organizzati da alcune scuole private.

In effetti sembra che la mancanza di corsi avanzati, ben organizzati e a prezzi accessibili, sia un problema emergente per gli stranieri più istruiti o che necessitano di un ottimo italiano. Resta inoltre il problema degli immigrati che non possono frequentare le scuole per mancanza di tempo e per questioni di orario. Lezioni private, volontariato, aiuto informale e amichevole, cassette di autoapprendimento sono possibili soluzioni.

Si auspica inoltre l'attivazione di corsi di madrelingua, parlata e scritta, per i figli: non sempre infatti l'apprendimento familiare è sufficiente a conservarne una effettiva conoscenza, specie per i cinesi.

Sembra comunque restare viva l'esigenza di interpreti, non necessariamente coincidenti con i mediatori culturali, che possano intervenire tempestivamente in tutti quei casi in cui un immigrato, o perché non conosce abbastanza l'italiano, o per le condizioni materiali ed emotive in cui si trova, ha bisogno di una pronta e puntuale comprensione reciproca con gli operatori di vari servizi: polizia, sanità, assistenti sociali e scuola in particolare⁹. Si potrebbero ipotizzare forme di interpretariato in diverse lingue, anche solo telefoniche, disponibili in tempo reale, tramite qualche associazione o qualche servizio pubblico.

La scolarizzazione dei figli non sembra aver creato problemi particolari ai nostri intervistati. La difficoltà maggiore riguarda i bambini piccoli, che non è sempre facile sistemare nei nidi e negli asili, o accudire negli orari di chiusura di questi.

Le soluzioni alternative sono diverse. Esistono casi di bambini affidati a famiglie di italiani che accettano gratuitamente e informalmente di ac-

cudirli. Vi sono casi di donne che hanno tempo a disposizione e che si incaricano di badare ai figli di amiche e conoscenti all'interno di ben determinate comunità. Un servizio più strutturato, ma limitato, è fornito da qualche associazione con iniziative di banche del tempo. I problemi più seri riguardano le collaboratrici domestiche fisse o con orari lunghi. In alcuni casi l'unica soluzione è quella di inviare il bambino dai parenti al paese di origine. Questa scelta è anche indicativa, specie per le filippine, della previsione di rientrare in patria appena possibile: si ritiene quindi opportuno che i figli conoscano subito la lingua e la società della madrepatria. Se non si trovano soluzioni, è inevitabile cambiare lavoro, con tutti i rischi del caso.

Il problema resta anche per i più grandi. Quando le scuole sono chiuse, se non è possibile affidarli a vicini o conoscenti, oppure tenerli nelle case-laboratorio, come avviene per i cinesi, gli oratori parrocchiali sono sovente l'unica alternativa alla strada: alcune famiglie, anche musulmane, sono ben liete di poter utilizzare questi ambienti controllati e sicuri.

2.15. Le forme di rappresentanza

Praticamente tutti gli intervistati che si sono pronunciati sul tema sostengono che un immigrato che vive e lavora in una città fa parte della vita locale e ha diritto a partecipare alla gestione politica. Lo strumento indicato è l'estensione del diritto di voto amministrativo. Non abbiamo potuto approfondire il tema per capire se vengono valutate e accettate le implicazioni di questa opzione (è possibile, ad esempio, che in tal modo non si riesca a eleggere nessun consigliere di origine immigrata), ma la diffusione di questa opinione è tale da far ritenere che prevalga il suo valore simbolico di uguaglianza e di integrazione politica.

Molti dicono di non sapere che esiste la Consulta Comunale elettiva per i cittadini stranieri o, se lo sanno, sono poco informati sulle sue funzioni e pensano in generale che serva a poco. Alcuni membri della Consulta ci hanno confermato che in effetti è difficile capire esattamente la loro funzione: alcuni elettori li hanno ritenuti possibili fonti di favori o di informazioni privilegiate.

Tra le critiche mosse al sistema della Consulta alcune riguardano i membri

eletti, considerati da alcuni poco preparati per il compito e poco propensi a darsi da fare per gli immigrati. D'altra parte si è coscienti del fatto che l'impegno di tempo richiesto dalla partecipazione alla Consulta e dall'attività di ascolto dell'elettorato è difficilmente compatibile con le normali esigenze lavorative e familiari. Ma molti intervistati hanno anche messo in dubbio la reale volontà della amministrazione di dare ascolto alla Consulta e di metterla in grado di incidere nella vita politica della Città.

Alcuni intervistati sollecitano misure di sostegno all'associazionismo degli immigrati. In particolare si auspica che possano essere messi a disposizioni locali che servano da punto di riferimento delle associazioni.

La richiesta di locali e di sostegno tecnico per le associazioni di immigrati sembra in linea con le attività possibili presso il Centro interculturale e non dovrebbe essere troppo difficile esaudirla.

Pare inoltre opportuna una maggiore evidenza e incidenza dell'azione della Consulta nella vita cittadina, se si desidera che essa sia conosciuta e pienamente legittimata dagli immigrati. La rappresentanza politica delle minoranze non è oggetto specifico del progetto LIA per la rete Quartiers en Crise, ma sembra evidente che per favorire l'accesso ai servizi è importante accrescere la partecipazione politica e il senso civico: da questo punto di vista non riteniamo vi sia contraddizione o incompatibilità tra l'ammissione al voto amministrativo per gli immigrati e l'esistenza di organi consultivi specializzati, ma anzi le due modalità siano complementari, come avviene per altri gruppi sociali e professionali italiani.

2.16. Le città parallele

E' noto da molto tempo che l'uso reale che gli immigrati fanno della città è più vario e complesso di quello dei cittadini. I servizi e le risorse prodotti e utilizzati dagli immigrati sono in parte diversi da quelli usati

dagli autoctoni. Ma anche quando essi utilizzano gli stessi prodotti e servizi degli autoctoni, lo fanno talora con modalità, combinazioni, pratiche differenti. Già negli studi della scuola di Chicago questo fatto veniva individuato e valorizzato. Più di recente si sono pubblicate ricerche, documentazioni e persino guide turistiche che illustrano i quartieri e i commerci etnici in varie città. Resta tuttavia l'impressione che una parte dell'opinione pubblica colga questi aspetti come superficiali note di colore.

Esiste un settore informale di servizi, in vari modi autoprodotti, irregolari, talvolta illegali. Sono la testimonianza di una capacità di innovazione e di adattamento a circostanze particolari, talora avverse, in cui vi è una notevole resistenza del settore formale a consentire una espansione concorrenziale di servizi. Non si tratta di esaltare l'arte di arrangiarsi (l'esistenza di questi servizi informali non è una novità assoluta, d'altra parte vi è anche approssimazione, scelta di soluzioni di ripiego alle quali si preferirebbero i servizi formali, sfruttamento), ma questi servizi informali segnalano la presenza di risorse e di capacità.

Una parte non irrilevante di servizi è fornita dal mercato: sono attività gestite da normali imprese a fini commerciali, che non necessitano di sovvenzioni. Il mercato si è da tempo accorto degli immigrati. Ovvero, singole persone, italiane o straniere, e aziende dei più svariati settori e dimensioni hanno intravisto la possibilità di fare affari con gli immigrati, fornendo loro a pagamento servizi di varia natura. In generale la informazione su questi servizi circola con facilità: è interesse degli imprenditori farsi conoscere e pubblicizzare la loro attività in vari modi, anche informali, ma in genere, parrebbe, con più efficacia del settore pubblico. Molti intervistati hanno trovato casa e lavoro semplicemente rivolgendosi alle normali agenzie immobiliari o leggendo gli annunci sui giornali. Anche il ricorso a medici, avvocati, commercialisti italiani sembra avvenire senza difficoltà particolari, su consiglio di amici e conoscenti.

Si crea quindi un fitto intreccio tra la produzione e il consumo di beni e servizi forniti dalle amministrazioni pubbliche, dal mercato, dal volontariato, autoprodotti, creati nelle economie parallele o illegali. Ai nostri fini il problema non è distinguere analiticamente questi circuiti

(Allasino, 1988), ma piuttosto individuarne il contributo alla complessiva rete di beni e servizi per gli immigrati nella città.

2.17. Invio di merci e denaro

Alcuni servizi interessano quasi solo gli immigrati. Il fatto è diventato evidente in questi giorni (novembre 1997) quando, in alcuni mezzi pubblici di Torino, sono apparsi cartelli pubblicitari di una ditta che effettua trasferimenti internazionali di denaro, scritti in diverse lingue, ma non in italiano. L'invio di rimesse all'estero, problema tipico degli immigrati di prima generazione, avviene in vari modi. Anzitutto vi è la possibilità di utilizzare la posta: sembra che vi ricorrano solo gli immigrati di alcuni paesi (specie del Maghreb): il sistema è semplice e non caro, ma presenta problemi sia per la riconsegna nei paesi di destinazione, sia per la limitata entità delle cifre trasferibili in alcuni paesi. I bonifici tramite banche italiane sono utilizzati, specie da chi ha un conto corrente, ma sono ritenuti costosi e lenti. Sempre più diffuso sembra invece il ricorso a filiali (o agenzie fiduciarie) di banche del paese di origine (è il caso, ad esempio, delle Filippine) o ad agenzie apposite che hanno propri agenti in città. Qualcuno ci ha anche segnalato trafilie più complicate, che tengono conto della convenienza relativa di diversi sistemi anche su cifre modeste, per esempio trasferendo il denaro liquido in Francia e qui utilizzando canali bancari verso l'Africa.

Infine, amici e conoscenti, o persone che svolgono informalmente tale attività, sono utilizzati per inviare a casa denaro in occasione di viaggi al paese. Questo sistema espone a seri rischi di truffa, da cui ci si difende utilizzando solo persone di provata affidabilità. Esso è usato soprattutto per quei paesi in cui il sistema di riconsegna del denaro non è considerato pratico e sicuro per la insufficiente diffusione di banche e servizi postali e per gli onerosi compensi pretesi dai mediatori ufficiali.

In qualche caso il trasferimento è ancor più complesso: l'immigrato affida il suo denaro all'intermediario, che acquista merci da rivendere al paese di arrivo, e restituisce poi il denaro equivalente al destinatario, trattenendo l'utile.

Gli immigrati di alcuni paesi ritengono conveniente inviare ai familiari,

anziché denaro, merci acquistate in Europa, perché al paese costano di più, sono difficili da trovare o di qualità ritenuta inferiore¹⁰. Questo tipo di investimento è considerato negativamente dalla letteratura sull'economia dello sviluppo, perché introduce beni di consumo vistosi (televisioni, impianti stereo...) anziché denaro da investire in attività produttive. Va detto che alcuni intervistati hanno inviato al paese elettrodomestici più utili, come frigoriferi e cucine economiche: comunque una certa ostentazione di beni di consumo è da sempre utilizzata a beneficio dell'immagine e del prestigio dell'emigrato quando rientra a casa.

Per questo tipo di spedizioni sono ricercati i mezzi di trasposto che permettono di imbarcare bagaglio voluminoso e pesante. E' ormai noto che da Torino partono, o fanno scalo, alcune linee automobilistiche per il Marocco che offrono la possibilità di trasportare persone e merci in quel paese, via Francia e Spagna. In genere non si accettano prenotazioni e le informazioni si ottengono in alcuni negozi. Alcuni furgoni trasportano periodicamente merci in Romania. Certe compagnie aeree consentono di imbarcare bagagli molto pesanti a tariffe di favore. Vi sono anche ditte di import/export che organizzano containers nei quali è possibile inserire merci di singoli immigrati che desiderano inviarle nel paese di origine.

Si svolgono anche commerci in senso inverso. Oltre alle normali importazioni di prodotti del paese di origine, gestite da imprese formali, vi sono singoli che introducono prodotti alimentari utilizzati da una etnia o prodotti di artigianato da rivendere in Italia (è il caso dei capi di abbigliamento e degli oggetti artigianali peruviani, che da decenni hanno un pubblico di estimatori in Italia).

Alcune agenzie turistiche specializzate offrono inoltre tariffe agevolate per immigrati che ritornano a casa. Si tratta di voli charter o di biglietti scontati per gruppi su voli di linea: tali agevolazioni esistono solo per alcune destinazioni, ma alcuni ci hanno detto di non utilizzarle perché non si fidano dei voli charter.

Per gli spostamenti interni in città sono ampiamente utilizzati i trasporti pubblici o l'automezzo privato (vi sono stati in passato abusi e truffe nella conversione delle patenti straniere, anche ad opera di italiani: oggi comunque molti prendono una normale patente italiana, se vi sono ostacoli alla conversione). Esistono alcuni tassisti abusivi immigrati, con

una base presso Porta Palazzo, che trasportano clienti stranieri che li conoscono o, talora, le prostitute che devono raggiungere la propria zona.

2.18. Cibi e bevande da tutto il mondo

I ristoranti cinesi sono ben noti e studiati. Essi si rivolgono soprattutto a una clientela italiana (Associazioni interessi metropolitani, 1997). Esistono anche ristoranti specializzati in cucine di altri paesi, ma alcuni intervistati ci hanno detto con dispiacere di non potere aprire ristoranti con cucina del proprio paese per varie difficoltà amministrative. Altri gruppi non hanno una cucina abbastanza rinomata e apprezzata dagli italiani, né un pubblico di connazionali abbastanza numeroso per poter aprire ristoranti, almeno per ora.

Gli immigrati di alcuni paesi organizzano feste tra di loro: la tipologia può variare dalle grandi riunioni aperte a tutti, specialmente in occasione di festività nazionali, sino alle feste tra pochi intimi. Si tratta di occasioni di convivialità, per poter far rivivere suoni, sapori, usanze del paese di origine, o semplicemente per passare qualche ora in compagnia di amici. I più attivi sono i latino-americani, che organizzano pranzi all'aperto nei parchi cittadini, o affittano intere discoteche. Alcuni locali, di italiani o di immigrati, nel giorno di chiusura consentono a gruppi di immigrati di cucinare cibi tipici e di riunirsi per banchetti. Le informazioni, quando non si tratta di feste tra pochi amici, vengono diffuse con il passaparola o spedendo inviti agli indirizzi dei connazionali. Tra le forme di attività di gruppo più diffuse possiamo ricordare anche l'organizzazione di squadre di calcio e di tornei tra di esse. Alcuni gruppi nazionali hanno più squadre, che riproducono distinzioni territoriali o etniche del paese di origine (Albanesi, Nigeriani...)

Più semplicemente qualcuno prepara piatti tipici utilizzando le attrezzature della cucina o del forno in cui lavora per poi rivenderli ai compatrioti, o vende qualche prodotto tipico arrivato dal paese e non reperibile in Italia (casi segnalati per le filippine, all'uscita dalla messa domenicale). Ormai è evidente anche a un passante distratto che in città vi sono negozi che vendono prodotti provenienti dai paesi di emigrazione: generi alimentari, ma anche abbigliamento, cosmetici, videocassette. La clien-

tela è, in genere, mista, con presenza di italiani ma anche di stranieri di nazionalità diversa da quella del commerciante. E' interessante notare che alcuni esercizi commerciali posseduti da immigrati vendono, oltre a prodotti italiani, anche merci di varia origine non disponibili nella rete commerciale italiana. Non si tratta quindi di una specializzazione ovvia, basata solo sui prodotti del proprio paese, ma piuttosto della disponibilità di questi commercianti a vendere merci poco richieste per sfruttare mercati di nicchia. Un negozio cinese, ad esempio, espone prodotti cosmetici fabbricati in Gran Bretagna, utilizzati da donne dell'Africa subsahariana. Qualcuna di costoro ha fornito campioni del prodotto al commerciante, che lo ha ordinato nel Regno Unito. Anche un negozio italiano avrebbe potuto procurarselo, ma probabilmente una profumeria, o una drogheria italiane avrebbero ritenuto poco redditizio, e dannoso per l'immagine, avere una clientela africana.

2.19. Informazioni dal paese di origine

Quasi tutti gli intervistati sono interessati a tenersi aggiornati sulla situazione e sugli eventi del paese di origine e della città o del villaggio in cui risiedevano. Nel secondo caso si utilizzano le frequenti telefonate ai familiari (anche nei paesi meno sviluppati i telefoni sono diffusi: tutt'al più bisogna prendere appuntamento con i parenti presso un vicino o in un posto pubblico) o le notizie riportate da compaesani. Alcuni inviano a casa cassette registrate e videocassette, nel caso in cui le telefonate siano difficili e costose o si desideri fare assistere a un evento accaduto a Torino (un matrimonio, una festa). Pochi immigrati usano ancora le lettere, sempre lente e spesso inaffidabili: oramai gli studiosi di immigrazione non potranno più contare sui ricchi epistolari che costituirono il materiale di studio per "*The Polish Peasant in Europe and America*" (Thomas-Znaniecki, 1918).

E' diffuso l'uso di schede telefoniche prepagate per telefonate internazionali, che offrono praticità d'uso (ad esempio, sono utilizzabili anche dal telefono del datore di lavoro, senza oneri per costui) e costi decisamente ridotti rispetto alle tariffe normali. Questo sistema non è conveniente per i paesi della sponda nord del Mediterraneo e per l'Europa, per

i quali si preferiscono le normali schede telefoniche o il telefono di casa. Alcuni personaggi (che bisogna riuscire a farsi indicare) offrono la possibilità di fare telefonate da cellulari clonati.

La diffusione del telefono cellulare tra gli immigrati ha molta importanza. Esso consente l'uso del telefono anche a persone che traslocano sovente (sembra comunque che le difficoltà che gli stranieri incontravano alcuni anni fa per ottenere un impianto fisso siano state superate) e trascorrono poco tempo in casa. Ma, in particolare, ha consentito la diffusione di alcune attività di commercio e di servizio alle persone evitando la necessità di un recapito fisso. E' possibile, telefonando a un cellulare, farsi consegnare a casa casse di birra peruviana, o prendere appuntamento a domicilio con un barbiere "etnico", o chiamare un tassista abusivo. Alcune di queste attività sono regolari, altre informali e limitate a una rete di conoscenti.

Quotidiani e riviste in varie lingue sono disponibili in alcune edicole di Torino, o con normale abbonamento, ma per alcune nazionalità (Cina, Filippine...) non sembra agevole procurarsi i giornali dalla madrepatria. D'altra parte molti immigrati desiderano non solo notizie sui principali eventi in patria, ma anche sulla comunità dei connazionali in Italia e in Europa, oltre a una selezione di informazioni italiane. E' questo il caso in particolare dei cinesi, che hanno talora difficoltà a leggere la stampa italiana, e poco tempo per farlo. Per rispondere a queste esigenze esistono alcuni periodici pubblicati appositamente per una comunità di immigrati, distribuiti per posta o venduti in alcuni negozi. Vi è anche chi ha trovato il modo di autoprodurre notiziari: ci è stato segnalato il caso di un latino-americano che trova notizie interessanti per i suoi connazionali su Internet, le stampa e le riproduce e poi commercializza alla stazione, o porta a porta presso i conoscenti, questo periodico.

Si sta diffondendo anche tra gli immigrati in Italia l'uso delle antenne satellitari per captare programmi radiotelevisivi trasmessi dalla madrepatria. L'uso non è generalizzato, ma anche immigrati in condizioni economiche non floride possono permettersi l'attrezzatura necessaria. In alcuni casi (i cinesi in particolare) sembra però che gli orari e la programmazione dei canali accessibili non incoraggino l'ascolto. Circolano videocassette di film e di programmi in madrelingua, venduti o

noleggiati in negozi specializzati di Torino: in alcuni casi, in particolare per i cinesi, è necessario procurarsi a Milano o farsi inviare dall'estero.

Una recente ricerca francese ha fornito dati che contraddicono l'opinione diffusa che gli immigrati arabi seguano programmi religiosi fondamentalisti (a quanto pare non ne esistono), e che in genere la visione di programmi in madrelingua favorisca l'indifferenza verso il paese di residenza e crei difficoltà di integrazione (Hargreaves-Mahdjoub, 1997).

I nostri intervistati lamentano soprattutto la scarsità e l'imprecisione delle notizie fornite dalle reti televisive e dalla stampa italiana sugli eventi dei loro paesi.

3. Stranieri e amministrazione: l'altro versante

3.1 Come lavorano le amministrazioni: risorse normative e processi "dal basso"

Come e forse più di altri interventi pubblici, le politiche locali a favore degli immigrati prendono forma solo attraverso l'interazione tra più attori organizzati (Anfossi, 1979; Zan, 1988; Bulsei, 1995). Lo specifico *problema di policy* mette in relazione, tra loro e con vari soggetti extraistituzionali, alcuni segmenti di pubblica amministrazione, attivando un *sistema d'azione concreto parzialmente strutturato da elementi normativi* (Crozier-Friedberg, 1978; Dupuy-Thoenig, 1986).

Ma far lavorare insieme le organizzazioni non è, come vedremo, un problema che si risolve sulla carta (Alter-Hage, 1993). Anche se vengono affidati particolari compiti ad alcuni uffici, ciò non è sufficiente a garantire la convinta adesione e l'effettiva partecipazione di tutti gli attori istituzionali formalmente designati. Le "logiche di programma" non necessariamente coincidono con quelle organizzative, ed è assai probabile che ciascuna agenzia pubblica venga coinvolta solo in parte o si trovi a dover fare cose differenti da quelle inizialmente ipotizzate. D'altra parte, alle organizzazioni previste se ne possono affiancare altre, non solo pubbliche, interessate a cooperare su base volontaria o negoziale nell'ambito di una *struttura di relazione* dove contano ovviamente le leggi ma anche "regole" organizzative e comportamentali autoprodotte, risorse controllate/scambiate, flussi comunicativi (Benson, 1975; Hjerppe, 1981; Ires, 1994, cap. 7).

Le stesse amministrazioni pubbliche non sono semplicemente il campo di logiche e azioni strumentali ma anche il luogo di comportamenti espressivi che hanno un qualche impatto su (inter)azioni e prestazioni. Conta insomma la loro *cultura organizzativa*: termine "omnibus" con il quale si è soliti designare quell'insieme composito di simbologie, credenze e modelli d'azione appresi, prodotti e ricreati in forma processuale ed interattiva, come elemento strutturante un'organizzazione e le sue relazioni con l'ambiente (Alvesson-Berg, 1993; Gherardi, 1995).

Recenti ricerche hanno messo in luce anche a livello locale le principali

caratteristiche organizzative e comportamentali del sistema pubblico che pesano sulla definizione di strategie e sull'erogazione di servizi per gli stranieri (Ires, 1994 e 1995):

1. una tuttora prevalente “cultura dell’atto amministrativo”, che pone in primo piano la conformità alle norme e la regolarità procedurale rispetto all’efficacia della prestazione e si traduce in scarsa flessibilità-adattabilità dell’offerta pubblica alla domanda sociale;

2. le difficoltà che i servizi sociali istituzionali mostrano nell’avvicinare i segmenti più deboli della popolazione, spesso incapaci di esplicitare i propri bisogni secondo i codici culturali ed i percorsi procedurali “corretti”: la pubblica amministrazione non offre di norma servizi orientati all’utente, e tanto meno si dimostra in grado di raggiungere le fasce sociali collocate a vario titolo ai margini dell’ufficialità (dai gruppi-problema portatori di un disagio specifico agli immigrati) ¹¹.

3. la tendenza a concepire le strategie di politica sociale come variabili dipendenti rispetto agli strumenti istituzionali-organizzativi: di fronte ad un problema nuovo (o percepito come tale) il modo di procedere tipico di un sistema amministrativo “incrementale” e “a cascata” come il nostro è la definizione di regole formali e la creazione di apparati aggiuntivi (come tessere nel gioco del domino).

C’è poi il rischio che gli stranieri che si rivolgono ai servizi pubblici vengano ad essere coinvolti, loro malgrado, in dinamiche conflittuali interne. Soprattutto nel caso dei servizi socio-sanitari, è “importante evitare che gli immigrati restino ostaggi, *intrappolati* in strategie professionali e di potere di cui essi fanno le spese per ciò che rappresentano e non per ciò che sono” (Ires, 1995, p. 117).

3.2. Punti di aggancio e tecniche d’indagine

L’ambizioso ma realistico obiettivo di fondo del Progetto LIA (formulare proposte di riqualificazione dei servizi che agiscono ma ancora non inter-agiscono a sufficienza in tema di immigrati) ha richiesto una progressiva “marcia di avvicinamento” in sede di indagine empirica.

Si è assunta come *organizzazione focale* la struttura comunale nelle sue articolazioni funzionali ed in base ad una sorta di “logica di prodotto”:

quale attività o servizio per quale destinatario (regolari/irregolari, minori, nuclei familiari, ecc.). Sono state così ricostruite almeno in parte le reti di relazione tra amministrazione locale (come sistema organizzativo in realtà variamente differenziato quando non frammentato) e altri spezzoni di amministrazione pubblica (organi periferici dello Stato, Regione, strutture sanitarie, educative, ecc.).

Abbiamo inoltre utilizzato vari *punti di aggancio*, che ci sono serviti per avviare la comprensione delle regole del gioco e di come possono cambiare in presenza di azioni critiche e scelte innovative, a partire dai ruoli effettivamente giocati dai principali attori locali: dai rapporti tra amministrazione comunale, volontariato e privato sociale agli “esperimenti” nell’offerta di servizi sanitari (sportelli ISI-Informazione Sanitaria per Immigrati); dai bisogni formativi alle modalità di coordinamento intra-organizzativo; dall’area culturale-promozionale a quella (assai sensibile) degli interventi per i minori (accoglienza residenziale, protocollo affidamento, politiche sul nucleo familiare, ecc.).

Tale molteplicità di riferimenti iniziali ha consentito di analizzare in concreto alcuni funzionamenti del “modello torinese” ed individuare tre linee di approfondimento:

- 1) la cooperazione tra attori istituzionali negli interventi per i minori stranieri *comunque* presenti a Torino;
- 2) l’innovativa esperienza del Centro Interculturale e le sue prospettive di sviluppo;
- 3) la formazione degli operatori comunali ed i flussi comunicativi tra strutture e servizi.

Abbiamo selezionato questi tre nodi problematici (la tutela dei minori, l’approccio interculturale, l’adeguatezza professionale) sullo sfondo di una sia pur sommaria descrizione del quadro di risorse e relazioni attivate su scala locale.

3.3. Relazioni e prestazioni: il network torinese

L’impegno dell’amministrazione comunale è andato soprattutto in tre direzioni:

- “servizi-ponte” (specifici e mirati) verso l’utilizzo di risorse e servizi per tutti;

- stipula di convenzioni e intese interistituzionali, motivate soprattutto dalla presenza di fasce deboli, come i minori, per supplire alle carenze della legislazione nazionale;

- attivazione di progetti interassessorili.

Sul piano organizzativo, la prima risposta della Città è stata la creazione nel 1982 dell'Ufficio Stranieri e Nomadi, come primo interlocutore degli stranieri (regolarizzazione, informazioni e supporto per la prima accoglienza e l'inserimento sociale), sostegno alle associazioni autorganizzate, referente sul fenomeno a Torino e nei confronti di altre realtà.

Nel settembre 1990, presso l'allora Assessorato all'Istruzione, nasce l'Ufficio Mondialità, Stranieri e Nomadi, con il compito di promuovere, in un'ottica interculturale, l'inserimento scolastico e sociale dei ragazzi stranieri. Nel frattempo, il Comune sigla una Convenzione con il Provveditorato agli Studi e la Regione per facilitarne l'accesso alla scuola dell'obbligo; da questa collaborazione tra istituzioni nasce nel 1992 il CIDISS (Centro Informazione Documentazione Inserimento Scolastico Stranieri).

Sempre nel 1992 viene siglata la prima Intesa tra amministrazione comunale, Autorità giudiziaria minorile e Questura per tutelare i minori stranieri irregolari presenti in numero crescente a Torino. A seguito di questa intesa viene istituito presso l'Assessorato ai servizi sociali l'Ufficio minori stranieri (Città di Torino, Libro Bianco "Torino e gli Stranieri", 1996).

Accanto alla componente pubblica spicca il ruolo, come si è detto, di un ricco tessuto associativo locale fatto di strutture volontarie e cooperative sociali, spesso frutto di collaborazioni inter-etniche¹².

Come rilevato in una precedente ricostruzione (Ires, 1994; Bulsei, 1995), il network torinese si caratterizza dunque per la presenza di attori di vario profilo culturale e organizzativo e di relazioni informali (o poco formalizzate in atti amministrativi) comunque costitutive del "modello" locale di intervento.

Il centro del sistema è non solo idealmente rappresentato dall'Ufficio Stranieri, fulcro dell'attività comunale e punto di riferimento per gli altri attori pubblici e privati. E' una delle prime strutture locali con cui gli

immigrati entrano in contatto (spesso perché indirizzati da altre organizzazioni o da connazionali), e su tale caratteristica ha intenzionalmente modellato le proprie modalità operative e relazionali. Non si tratta di un centro per la diretta erogazione di servizi, ma di una specie di "sportello" per gli stranieri alla ricerca di "istruzioni per l'uso" sui percorsi sociali ed amministrativi di Torino.

I funzionari e gli operatori intervistati sono stati abbastanza concordi nel ritenere nel complesso in via di superamento la "frontiera dell'assistenza pura" (con alcune parziali eccezioni in campo abitativo e sanitario, dove incontrano qualche difficoltà anche fasce deboli di popolazione locale).

La tendenza è peraltro confermata da altre ricerche: "Oggi un marocchino che arriva a Porta Nuova scopre rapidamente, se non lo sa già, che ci sono aree e bar del centro in cui si parla il suo dialetto. Ha una rete che lo mette in contatto con le micro aziende del suo settore. Ha bisogno di molta assistenza giuridica, sociale, burocratica, ma non di accoglienza in senso proprio. Suo figlio potrà aver bisogno di un miglior sostegno a scuola, dell'apprendimento dell'italiano come seconda lingua, di un miglior apprendimento della lingua materna come lingua colta. Perciò l'integrazione tra i servizi, il miglioramento dei servizi meno elementari, è più importante che in passato" (Cardenas et al., 1997, p.41).

3.4. Gli interventi per i minori: dal caso al modello

I minori stranieri sono stati a lungo una realtà sommersa. Tra la fine degli anni '80 ed i primi anni '90, anche Torino ha sperimentato il fenomeno dei "colorati ma invisibili", cioè di quei minori chiamati in Italia dai propri padri ed entrati clandestinamente, anche a seguito della legge Martelli che regolarizzava tramite sanatoria i presenti sul territorio nazionale. In assenza di un'organica normativa nazionale di tutela e protezione dei minori irregolari, l'amministrazione comunale siglava con l'Autorità giudiziaria minorile e la Questura, nel 1992 e successivamente nel 1994, una Intesa finalizzata a garantire i diritti fondamentali previsti dalla Convenzione di New York per i minori in quanto tali, indipendentemente dalla loro posizione giuridica. Tali diritti sono resi effettivamente praticabili attraverso permessi di soggiorno per motivi di giusti-

zia: a fronte di un provvedimento dell'Autorità giudiziaria minorile, la Questura rilascia un permesso di soggiorno con validità limitata al periodo indicato dal provvedimento e comunque non oltre il compimento del diciottesimo anno di età (salvo casi specifici come la tutela giuridica per stato di abbandono, la presenza di un lavoro o la frequenza a un corso di formazione professionale, che consentono il rinnovo del permesso per il corrispondente periodo). "Questa intesa risulta certo un escamotage che si legittima non sulla base di norme specifiche, ma attraverso interpretazioni ed estensioni della legislazione generale sull'immigrazione e in materia minorile e delle circolari ministeriali" (Tosco, 1997, pp. 67-68).

Torneremo più avanti sul significato e la portata complessiva di questo esempio di cooperazione interistituzionale.

Nel trattamento dei singoli casi, ad una suddivisione di tipo anagrafico (età) si aggiunge la valutazione del nucleo familiare (presente/assente, regolare/irregolare): per chi ha meno di 14 anni ed è senza genitori si procede sempre a richiedere la tutela (non di rado ad essere nominato tutore è un funzionario pubblico).

Una distinzione di fondo quella tra *assistenza* (riguarda i regolari e segue gli stessi criteri dell'assistenza ai minori italiani) ed *emergenza* (rivolta ai minori in condizioni di abbandono e perciò messi sotto tutela). Degli irregolari in condizioni di accertata emergenza si occupa l'Ufficio Minori Stranieri del Comune; i minori con almeno un genitore regolare vengono indirizzati alle Circoscrizioni, coordinate da un ufficio centrale dell'Assessorato competente.

"Può capitare, dunque, che alcuni minori vengano presi in carico dalle circoscrizioni. Il loro percorso può essere: ottenere un permesso di soggiorno per motivi di giustizia, rinnovabile per un anno, ed essere sistemati in comunità alloggio o secondo provvedimenti di affidamenti familiari. I minori hanno in questo modo la possibilità di condurre una vita stabile, di andare a scuola [...] e ricevere visite dai genitori naturali [...] Gli interventi conoscono un'alta percentuale di successo, incluso quello dell'inserimento scolastico" (Provincia di Torino, 1997, p. 12). L'emergenza, come si è detto, ricade sull'Ufficio Minori Stranieri. Si tratta di un ufficio appositamente costituito (deliberazione del Consiglio

Comunale del 23 giugno 1992) per occuparsi di minori in situazioni di irregolarità. Dopo aver rilevato "la presenza a Torino di un numero sempre più consistente di minori extracomunitari con la conseguente chiamata in causa dei servizi sociali (scuola, sanità, assistenza) della Città per affrontare i problemi del loro inserimento", la delibera istitutiva richiama le norme alle quali far riferimento per riconoscere diritti ed accesso alle prestazioni pubbliche, non senza rilevare le carenze legislative ed amministrative che si intende superare sul piano dell'operatività locale.

L'intervento dell'Ufficio può essere richiesto da vari ambiti (forze dell'ordine, scuola, sanità, volontariato), ma è significativo che provengano richieste anche da singoli utenti. "I ragazzi arrivano all'Ufficio sapendo che i minori possono essere aiutati a regolarizzarsi o ottenere il permesso di soggiorno seguendo determinati percorsi" (Provincia di Torino, 1997, p.10).

Durante il 1996, i minori stranieri che hanno beneficiato di almeno un intervento di tipo residenziale sono stati 105 mentre l'affidamento familiare ha riguardato 75 casi; rispetto all'anno precedente, si registra un calo del 13% degli inserimenti in comunità ed una crescita del 6% degli affidi; attualmente la segnalazione per l'inserimento in comunità viene limitata a situazioni molto gravi.

"La presenza dell'intesa, nonché le varie iniziative e servizi diffusi in città, inducono molti minori a uscire dalla situazione di clandestinità e a richiedere l'inserimento scolastico e quello residenziale [...] Le opportunità fornite dall'intesa, se da un lato favoriscono la ricerca (del tutto positiva) di visibilità e di inserimento in normali circuiti, dall'altro inducono alcuni effetti 'perversi'. Per esempio, abusi e furbizie da parte dei ragazzi (dichiarare che si è soli, senza genitori né parenti anche se ciò non è vero), 'tam tam' informativo per cui si viene a Torino anche da altre città che sono meno accoglienti, richieste di strutture tutelari non più sostenibili." (Tosco, 1997, p. 68).

Assolutamente strategico, a parere del responsabile dell'Ufficio Minori Stranieri, si dimostra il ruolo di mediatori culturali specifici, cioè operatori madrelingua con funzioni educative che "agganciano gli adolescenti nel loro ambiente di vita offrendo supporti relazionali e alcuni servizi

a bassa soglia, nello spirito della riduzione del danno”.

Ma i minorenni stranieri (soprattutto i più grandi) non sono tutti un gruppo a rischio. “Quelli che se la cavano da sé, che non danno problemi, compaiono come numeri all’anagrafe o tra gli iscritti alle scuole, ma non nel resoconto dei servizi” (Provincia di Torino, 1997, p. 7).

Il lavoro complementare tra Ufficio minori stranieri e Autorità giudiziaria va ben oltre gli interventi repressivi: “l’Ufficio minori si trova davanti ragazzi sbandati, senza famiglia e senza documenti e li segnala alla Procura o al Giudice tutelare perché diano alla loro presenza una forma giuridica adeguata alla forma di inserimento programmata, o chiede indagini sociali per conoscere la condizione materiale del minore nel suo ambiente...” (Provincia di Torino, 1997, p. 15).

Sia i motivi prevalenti della segnalazione alla Procura (per “regolarizzazione” finalizzata all’accesso ai servizi scolastici e sanitari; per “pregiudizio grave/stato di abbandono”, che consente affidamento e tutela) sia la tipologia dei provvedimenti emessi dal Tribunale per i minorenni in sede civile (dall’inserimento in comunità, all’affidamento a parenti, alla dichiarazione di adottabilità) testimoniano un produttivo *gioco di squadra*. “Si tratta in sostanza dell’uso della normativa esistente per trasformare le persone fisiche dei minori in persone burocraticamente esistenti, con un posto nel sistema dell’assistenza, dell’istruzione, ecc.” (Provincia di Torino, 1997, p. 17)¹³.

Nel caso dei bambini, è naturalmente “molto minore l’autonomia delle persone da accogliere ed assistere [...] Nei casi in cui c’è coda per gli italiani e non c’è emergenza, come per gli asili nido, c’è coda anche per gli stranieri. Sul numero dei casi può influire anche il buon livello del servizio, perché c’è un effetto pompa e se a Torino le madri con bambino piccolo o le donne incinte vengono trattate meglio che altrove ci possono essere arrivi mirati” (Provincia di Torino, 1997, p. 8).

Fin dal 1989 è stato istituito per iniziativa di operatori sociali pubblici e privati il “Coordinamento Madre-Bambino - Per capirci meglio”, con l’obiettivo di assistere a tutto campo le gestanti e le madri in difficoltà. Il servizio si rivolge a tutte le donne con problemi, senza essere pertanto esplicitamente rivolto alla popolazione straniera, ma in realtà la maggior parte dell’utenza è extracomunitaria.

Spesso le donne si presentano ai servizi di propria iniziativa (talvolta anche da fuori regione, grazie all' "effetto tam-tam"); in alcuni casi arrivano su indicazione di (o portate da) altre persone: assistenti sociali delle Asl, forze dell'ordine, volontari. Per i casi particolarmente difficili viene elaborato un vero e proprio "progetto di reinserimento sociale", nel quale viene indicato un obiettivo e un percorso (ad es. l'inserimento in comunità per un periodo definito ed il reperimento nella "rete sociale" delle risorse per avviare un processo di emancipazione). "Il criterio generale è di favorire al massimo l'autoaiuto e l'aiuto reciproco, come nel caso delle nigeriane che si sono messe d'accordo per badare a turno ai bambini. Se non c'è possibilità, si ricorre all'assistenza a bassa soglia. Solo se anche questa è impossibile si ricorre a soluzioni più pesanti" (Provincia di Torino, 1997, p. 8).

3.5. Il Centro Interculturale: quale supporto all'azione comunale

L'attenzione dell'amministrazione comunale nei confronti della progressiva trasformazione di Torino in città multietnica e pluriculturale è testimoniata da due iniziative dell'Assessorato per la cultura a forte valenza innovativa. Si tratta dell'organizzazione, a partire dal 1994, della manifestazione "Identità e Differenza" e della realizzazione del Centro Interculturale della Città.

Se la prima iniziativa ha l'evidente scopo di promuovere, con momenti di dibattito e anche con eventi spettacolari, l'incontro di popoli e culture differenti, l'istituzione del Centro vuole contribuire alla trasformazione di Torino da città multiculturale (come di fatto oggi si configura) a città interculturale (Città di Torino, 1996b).

A detta degli operatori intervistati, l'idea del Centro Interculturale è nata in seguito alla presa di coscienza che l'immigrazione stava cambiando caratteristiche e che dai servizi di prima accoglienza occorreva passare a nuovi servizi con finalità di promozione e integrazione socio-culturale. Le stesse modalità di avvio del progetto (un "concorso di idee" aperto ai cittadini su come potesse configurarsi il Centro) hanno fatto leva sul coinvolgimento diretto di torinesi e stranieri.

"Lavorare per l'incontro tra persone, offrire spazi e modi per raccontar-

si, stare insieme, far festa, non rispondono in modo primario alle emergenze ma un ambito non esclude l'altro, anzi. Occorre lavorare su due binari paralleli che, anche se all'oggi sembrano senza punto d'incontro, sono diretti a un'unica stazione: la costruzione di una città democratica dove si è contenti di vivere perché ciascuno può essere se stesso nel rispetto dell'altro" (Luciano, 1997).

La struttura si trova in un edificio scolastico dismesso (che è anche sede di corsi di lingua e cultura italiana attuati dal Provveditorato agli Studi), lontano dal centro città ma facilmente raggiungibile, come testimonia il numero di partecipanti alle varie iniziative. Fu scartata l'ipotesi di localizzare il Centro Interculturale in un quartiere con forte presenza di immigrati come San Salvario per "non creare ghetti ed evitare una sua percezione in termini di risposta all'emergenza".

Per quanto riguarda il suo funzionamento, l'alternativa iniziale era tra la creazione di una fondazione e la gestione diretta comunale: si è scelta questa seconda strada perché la fondazione, pur consentendo in generale autonomia e flessibilità maggiori, richiedeva tempi di realizzazione più lunghi (non compatibili con quelli dell'Amministrazione).

L'attività del Centro è rivolta non solo agli stranieri ma anche e soprattutto agli italiani ed è finalizzata a promuovere il dialogo tra culture attraverso iniziative quali:

- occasioni di incontro/confronto tra cittadini di varia provenienza etnica e culturale (al di là dell'evento "Identità e Differenza");
- produzione e divulgazione di materiali (mostre, rassegne, volantini, stampa di un calendario multietnico e di un periodico);
- proposte formative rivolte al mondo della scuola (per insegnanti e ragazzi) e agli operatori socio-culturali;
- supporto alle associazioni di stranieri (orientamento e formazione su come muoversi nei rapporti con la città e le istituzioni).

Una delle finalità del Centro è appunto quella di sostenere l'associazionismo, offrendo agli stranieri risorse (spazi e consulenza), per la realizzazione di iniziative autonome o coprogettate. Eventuali finanziamenti alle iniziative sono erogati dall'Assessorato per la Cultura. Nonostante il legame interorganizzativo rappresentato dal "Dipartimento interassessorile" (cfr. più avanti), i funzionari del Centro sembrano aver intessuto una

rete di relazioni più stabile e produttiva al di fuori che dentro l'amministrazione comunale.

Si tratta di verificare le condizioni che potrebbero consentire al Centro Interculturale di diventare un "service" per l'intera amministrazione comunale, soprattutto attraverso iniziative di formazione interna e comunicazione-visibilità esterna.

3.6. Oltre la formazione: bisogni comunicativi, front-office e professionalità pubbliche

Nel concetto stesso di "servizio" è implicito quello di "relazione". Questa dimensione, ben nota agli operatori e variamente approfondita dalle scienze sociali, diventa ancor più importante se l'intervento pubblico si rivolge a persone straniere, e per funzionare necessita di professionalità orientate all'agire comunicativo in un contesto multietnico e pluriculturale.

Il Servizio Formazione Dipendenti ha già realizzato un interessante percorso formativo sul tema "L'accoglienza della differenza" che ha coinvolto 120 operatori di vari uffici comunali, ed ha in programma un modulo avanzato rivolto al personale dei servizi specialistici per migliorare l'accoglienza e l'inserimento dei cittadini stranieri (Città di Torino, 1996b).

Gli obiettivi dell'intervento formativo erano:

- formare una sensibilità comune rispetto ai temi dell'accoglienza e favorire l'adozione di comportamenti organizzativi omogenei negli uffici comunali;
- creare maggiore integrazione tra i servizi;
- migliorare la conoscenza degli operatori circa l'offerta di servizi per gli stranieri (fornire una mappa dei servizi interni che gli stessi dipendenti ignoravano per difetto di comunicazione all'interno della struttura comunale).

Secondo quanto abbiamo ricavato dalle interviste, alla base della scelta di partecipare al corso c'è stata quasi sempre un'autoselezione da parte di persone motivate "a capire come rapportarsi con gli stranieri, come mettersi in relazione con persone di culture differenti". I dirigenti dei

vari settori hanno indicato formalmente i nominativi e dato suggerimenti sui possibili contenuti, ma l'iniziativa non sarebbe decollata senza forti motivazioni e disponibilità individuali.

Nel valutare positivamente l'esperienza formativa, sia gli organizzatori del corso che i partecipanti hanno finito per mettere in luce problemi solo in parte risolti.

Se il fatto di conoscere chi sono e come vivono gli stranieri presenti a Torino rappresenta a detta degli intervistati la base informativa indispensabile per impostare relazioni di accoglienza, altri contenuti e strumenti dovrebbero essere messi a disposizione dei servizi comunali. Diversi ad esempio possono essere i problemi quotidiani (e quindi le esigenze formative) degli operatori impegnati nel "*front-office*", a seconda che appartengano a strutture che producono *regolazione* (le certificazione anagrafiche, i controlli dei vigili, ecc.) o a settori che erogano *prestazioni* (servizi di accoglienza, assistenza sociale, mediazione culturale).

A questa esigenza si potrà rispondere con l'organizzazione di moduli formativi avanzati e specifici. Ma spesso la formazione "maschera" un diffuso bisogno di *comunicazione*. Molti ci hanno confermato che il corso "Accoglienza della differenza" è servito anche e soprattutto "per la conoscenza reciproca dei servizi esistenti sul territorio: i dipendenti spesso erano all'oscuro di ciò che faceva il collega, di cosa si occupava un altro servizio; i partecipanti si sono scambiate informazioni sulle proprie attività, attivando una reale comunicazione".

E' del tutto normale che la partecipazione a corsi, seminari, convegni avvenga in un clima di socializzazione che porta spesso allo sviluppo di reti professionali (con promesse future collaborazioni, scambi di informazioni, recapiti e numeri telefonici, ecc.). La questione semmai è capire in che misura questi processi informali e "dal basso" debbano essere valorizzati e se possano combinarsi con forme più progettate di coordinamento intraorganizzativo (cfr. più avanti).

3.7. *Dentro e fuori le organizzazioni: come leggere i sintomi e le aspettative*

Iniziamo da una possibile lettura degli interventi a favore dei minori stranieri. Soprattutto per gli irregolari, "non esiste in nessuna altra città

italiana una rete di accoglienza e assistenza paragonabile a quella di Torino" (Provincia di Torino, 1997, p. 3). Anche il loro inserimento scolastico rappresenta "uno dei successi della pubblica amministrazione nell'affrontare i problemi degli immigrati, per il gran numero di ostacoli giuridici rimossi o superati" (*ibidem*, p. 13).

Dagli inizi degli anni Novanta, il numero dei minori stranieri iscritti alle scuole torinesi (città e provincia, dalla materna alle superiori) è quasi triplicato (3.043 a maggio 1997). Come già accennato, tra le tappe significative di questo percorso ci sono la creazione da parte dell'amministrazione comunale dell'Ufficio Mondialità Stranieri e Nomadi (1990) e la collaborazione tra Comune, Regione e Provveditorato agli Studi che è sfociata nella costituzione del CIDISS.

L'intera "area minori" rappresenta un caso di "successo" fondato sull'iniziativa di un gruppo di attori locali dislocati in quattro poli di azione-cooperazione:

- il Tribunale dei minori
- l'Ufficio Stranieri e Assessorato ai Servizi Sociali del Comune
- il volontariato, per lo più cattolico, che ha costituito la "rete materiale per le azioni di inserimento e rieducazione;
- un quarto composito polo (meno noto ma ugualmente significativo), rappresentato da educatori, interpreti stranieri, cooperative sociali, azioni di autopromozione.

"In sostanza i vari gruppi di persone che lavorano nei loro diversi, qualche volta contrapposti o subordinati ruoli, cercano tutti i giorni di rispettare le convenzioni internazionali e di non lasciare i minori senza tetto, senza cibo, senza istruzione" (Provincia di Torino, 1997, p. 2).

Anche se nel tempo alcuni diritti sono diventati esigibili in assenza di un permesso di soggiorno (per es. l'istruzione dell'obbligo o l'assistenza sanitaria per cure urgenti), nella realtà "l'esigibilità di tali diritti per un irregolare si è sempre dimostrata piuttosto difficoltosa e precaria [...] il permesso di soggiorno continua ad essere fondamentale per poter ottenere prestazioni e agire diritti di sicurezza" (Tosco, 1997, p. 72).

Come si è visto, nel caso dei minori stranieri *di fatto* presenti a Torino, "si è tentato di sopperire alle carenze legislative e di attuare lo spirito della Convenzione con *escamotages* che hanno utilizzato le pieghe delle

norme e delle circolari applicative (applicative di che cosa, in quanto spesso queste circolari non possono riferirsi a norme chiare e certe?)” (Tosco, 1997, p. 73).

In questa situazione di ambiguità giuridico-amministrativa, la riflessione degli operatori torinesi impegnati a lavorare con i minori stranieri si è polarizzata. Una prima posizione (prevalente all’interno delle comunità residenziali) “ritiene che il permesso di soggiorno debba essere non un premio, dopo la verifica della volontà di fare un percorso di inserimento, ma piuttosto un prerequisito”; la seconda (che raccoglie consensi soprattutto presso l’autorità giudiziaria ma anche tra volontari e operatori socio-educativi, senza comunque identificare istituzioni o ambiti sociali precisi) sostiene che l’ottenimento automatico del permesso di soggiorno “per il solo fatto, per esempio, di entrare in una comunità o di iscriversi a scuola, può comportare una posizione strumentale nell’utilizzo di tali opportunità e risorse, inducendo quindi una domanda impropria” (Tosco, 1997, p. 73).

Resta comunque il fatto che, in assenza di una legge chiara in materia, non sembra possibile né corretto far diventare un diritto l’esercizio di un potere comunque discrezionale e fondato su architetture giuridiche non applicate a livello nazionale (quali appunto i permessi di soggiorno per motivi di giustizia, che nell’innovativa esperienza torinese sono il risultato di una attenta valutazione caso per caso).

La cooperazione tra istituzioni risolve insomma molti problemi in periferia ma non può sostituirsi ai decisori centrali nel prefigurare soluzioni ampiamente generalizzanti. Inoltre il modello fa leva su strumenti regolativi forti (provvedimenti autoritativi) che possono valere per i minori ma risultano meno spendibili nel caso di destinatari con maggiore autonomia (adulti irregolari o con richieste specifiche).

L’attuale responsabile dell’Ufficio Stranieri ha sottolineato, ad esempio, la necessità di analizzare con attenzione, in sede di progettazione degli interventi, se sia giustificato istituire un servizio specificamente rivolto agli immigrati e quando invece, nell’attuazione del principio di parità di trattamento, vada garantito l’accesso alle opportunità offerte alla generalità dei cittadini.

In effetti l’attività e la stessa genesi dell’Ufficio si basa su un principio

di “discriminazione positiva” (esistenza o meno di condizioni sociali concrete, connesse alla realtà di immigrazione, che giustificano un sostegno diverso da quello adottato nei confronti dell’intera popolazione torinese). “Per non dover affrontare lungaggini burocratiche nasce come ufficio del Gabinetto del Sindaco attorno alla figura di un prete operaio attento ai problemi dei nomadi e degli immigrati, Fredo Olivero. A lui, al suo successore, allo staff particolarmente motivato, si deve la ricchezza delle iniziative, il precoce utilizzo di immigrati come mediatori culturali, la successiva facile integrazione con le altre strutture pubbliche e private, la funzione non puramente burocratica. [...] In effetti le persone che ci lavorano hanno avuto una capacità di iniziativa, di risposta all’emergenza e di apertura alla collaborazione esterna abbastanza insolita nella Pubblica Amministrazione in Italia” (Cardenas et al., 1997, p. 10). Si è già avuto modo di notare (Ires, 1994; Bulsei, 1995) come la creazione dell’Ufficio Stranieri, cioè di “un apparato nuovo per una politica nuova”, ha rappresentato una risposta non (solo) burocratica ad un bisogno di comunicazione interorganizzativa e di *coordinamento degli interventi*. Significativa anche la scelta dell’Amministrazione comunale di costituire, dal 1990, un *Comitato interassessorile* (lavoro, assistenza, casa, istruzione, commercio presieduto dal Vice Sindaco), e successivamente, il *Dipartimento Servizi alla Persona* (cultura, istruzione, assistenza, lavoro) in aggiunta alla soluzione, praticata in altre città, di conferire una delega specifica per i problemi legati all’immigrazione straniera. Il tema del *coordinamento* è emerso assai spesso nel corso delle interviste e merita di essere approfondito.

In situazioni di interdipendenza (tipico contesto dell’azione pubblica e “archetipo” dell’interazione sociale) il coordinamento serve a realizzare l’azione concertata (Thompson, 1994, cap. 5), attraverso vari espedienti connessi al tipo di relazione funzionale prevalente o desiderabile (standardizzazione di routine o regole; coordinamento per programma; mutuo adattamento). Il termine “coordinamento” risulta più connotato sul piano giuridico-organizzativo rispetto a “cooperazione” e tende ad essere riferito ad attori/meccanismi istituzionali; nondimeno, strategie autenticamente cooperative messe in campo dentro e fuori le amministrazioni si basano su relazioni fiduciarie.

In termini necessariamente schematici, ci riferiamo alla *fiducia* come processo che porta un attore sociale a formulare, in condizioni di incertezza, aspettative a valenza positiva circa il comportamento di altri attori individuali o collettivi (Fukuyama, 1996; Mutti, 1987; Roninger, 1988 e 1992).

E' assai probabile che una sorta di *fiducia sistemica*, nei confronti delle istituzioni locali potenzialmente in grado di supportare l'integrazione paritetica degli stranieri, passi attraverso relazioni fiduciarie personali che hanno come partner-destinatari singoli attori organizzativi dei quali si è avuto occasione di apprezzare l'attendibilità nel fornire indicazioni o anche "soltanto" la capacità di ascoltare ed interessarsi ai problemi; come nel caso dell'attenzione dedicata alle associazioni di cittadini extracomunitari dal Centro Interculturale (che non eroga direttamente servizi alla persona) o dalle organizzazioni sindacali: "I sindacati sono abituati a rivendicare, non a fare. [...] Non danno da mangiare agli immigrati ma li stanno a sentire." (Cardenas et al., 1997, p. 11).

Lo spazio della fiducia è tanto più ampio quanto più estese sono le aree non normate o che si prestano ad interpretazioni delle regole (strutture normative, modalità relazionali, prescrizioni e sanzioni); il che vale simmetricamente per il rapporto stranieri/sistema locale (la città deve "potersi fidare" dei nuovi arrivati...) ma anche nelle relazioni tra uffici e servizi pubblici. Si può allora pensare alla fiducia come ad una sorta di "legame burocratico" (Breton-Wintrobe, 1988) che porta a coordinare la propria azione con quella di altri non tanto per effetto di meccanismi formali istituzionali ma perché "conviene un po' a tutti" attivare canali comunicativi e strategie cooperative (Alter-Hage, 1993).

Il legame tra lo "storico" Ufficio Stranieri ed altre strutture chiamate ad occuparsi di stranieri tende a configurare un modello di sviluppo organizzativo "per gemmazione", che non esclude difficoltà di comunicazione, ma fonda comunque una relazione privilegiata e consolidata. I rapporti tra uffici specializzati (che lavorano con/per gli immigrati) e resto della macchina amministrativa (che entra comunque in contatto con questi cittadini per il trattamento di problemi specifici), appaiono nel complesso ancora inadeguati e più problematici. Ciò non tanto nella frequenza (imposta dai problemi concreti ma anche intenzionalmente

ricercata da alcuni operatori "di sportello") quanto in termini di difficoltà ad elaborare un modello d'azione condiviso: esigenza rispetto alla quale gli "specialisti in stranieri" continuano ad essere percepiti come una sorta di avanguardia o "club esclusivo".

Ci è sembrato di capire che all'interno dell'Amministrazione comunale c'è *consenso sul problema* (l'esigenza di collaborazione tra uffici e servizi è percezione diffusa) e *confusione sulle possibili soluzioni* (gli strumenti di coordinamento). Si va da ipotesi in chiave politico-istituzionale (rilancio di gruppi di lavoro interassessorili) ad altre di taglio operativo-gestionale (sportelli polifunzionali decentrati), compreso l'ineludibile riferimento allo sviluppo delle risorse umane (assegnazione e formazione del personale).

A parere di alcuni dei diretti protagonisti, il Dipartimento interassessorile ha rappresentato una sede di confronto (tra attori e tra politiche) da rilanciare: da segnalare l'eventualità che di recente la sua funzione sia stata in qualche modo supplita dal Comitato di pilotaggio del Progetto LIA, che si è fatto carico di problematiche/aspettative legate alla questione del coordinamento interno ma anche al tema della *legittimazione della policy* (le scelte politiche dell'Amministrazione, la cornice degli interventi).

Strettamente collegato è il nodo della *comunicazione*. Secondo il parere di un'intervistata, "comunicare è un dovere d'ufficio [...] deve diventare strutturale all'amministrazione". Le riunioni interdipartimentali devono avvenire regolarmente e non soltanto nei momenti di emergenza; oggi la tendenza è ancora del tipo "se c'è un problema si fa un incontro", senza che esista un metodo di lavoro valido per l'intera struttura comunale. In sintonia l'opinione di un altro operatore: "la comunicazione fa parte del tempo di lavoro: non deve passare in secondo piano, dopo le pratiche di routine, o essere lasciata alla buona volontà del singolo".

E' senza dubbio importante che le informazioni circolino (comunicare chi fa che cosa) ma questo non esaurisce il problema; comunicare è un presupposto per lavorare insieme, ma *la logica* del flusso e del legame che viene a crearsi attraverso lo scambio di dati ma anche e soprattutto di idee e proposte è *più sociale che informatica*.

La valorizzazione delle esperienze locali maggiormente significative sul

piano della capacità di connessione tra risposte istituzionali e socialità organizzata vede la presenza in posizioni strategiche di funzionari molto motivati ad impiegare estensivamente il quadro legislativo di riferimento e ad intrattenere relazioni “a tutto campo” con i destinatari intermedi (gli operatori del privato sociale) e finali (i cittadini stranieri) dei provvedimenti pubblici.

In tema di *formazione*, si delinea il possibile contributo del Centro Interculturale. Secondo il suo responsabile, finora il collegamento con soggetti esterni all'amministrazione è stato più positivo della collaborazione e dello scambio di informazioni all'interno della struttura comunale. “Per un utile collegamento operativo, pensiamo che il Centro possa proporsi come sede di *service* sia per la formazione, sia per l'attivazione di tavoli di riflessione o iniziative comuni. Per concretizzare questo occorre che i bisogni formativi e i temi su cui riflettere siano individuati dagli operatori impegnati *in prima linea*”. In particolare, “sarebbe utile una formazione mista, con personale appartenente a diverse realtà organizzative”.

3.8. Fare e pensare: servizi evoluti e logiche coerenti

Non siamo probabilmente in grado di andare oltre una lettura sintomatica e non prescrittiva di ciò che succede dentro e fuori gli uffici che si occupano di stranieri, ma riteniamo comunque di poter fornire un tassello in qualche modo originale per capire come funziona e come può evolvere quella rete di solidarietà organizzata che fa di Torino una città all'avanguardia nell'affrontare le sfide della società multietnica.

Nell'amministrazione locale emergono e si consolidano nuove forme di attenzione ai problemi degli stranieri, che vanno ben al di là di un tradizionale orientamento inerziale e reattivo (ci si occupa degli immigrati quando non se ne può fare a meno, proceduralizzando eccessivamente l'intervento o delegandolo di fatto al volontariato). Rispetto a qualche anno fa (Ires, 1994), la ricerca sul campo ha messo in risalto una accresciuta capacità delle strutture comunali di “trattare” con i cittadini extracomunitari a partire dai loro problemi e non dalla rappresentazione istituzionale degli stessi, scambiando rigidità burocratica con flessibili-

tà amministrativa (Dupuy-Thoenig, 1986).

Ci sono però alcune questioni "di metodo", che riguardano la logica organizzativa più che la realizzazione di singoli interventi, che proviamo a schematizzare (e riprenderemo in sede di conclusioni):

- a) l'attuazione di politiche a favore di cittadini stranieri pone il Comune di fronte agli stessi problemi organizzativi e comunicativi che caratterizzano altri e più maturi campi di intervento sociale: con l'estendersi anche qualitativo della rete di solidarietà in chiave multietnica, il sistema rischia di depotenziarsi se non viene costantemente alimentato e legittimato;
- b) permane un certo dualismo tra chi opera nei servizi orientati direttamente al soddisfacimento di bisogni (accoglienza, assistenza, varie forme di supporto diretto) e chi lavora sulle relazioni tra organizzazioni, persone, culture (associazionismo, formazione, intercultura). è necessario che questi distinti ambiti dell'intervento locale (i "due binari" descritti dai funzionari intervistati) convivano in maniera progettata e veicolino all'esterno (verso gli stranieri e l'intera città) un'immagine coerente, evitando di produrre azioni segmentate;
- c) la cooperazione dentro e fuori la struttura comunale (integrazione-coordinamento tra servizi) è vissuto come un "dover essere" generato da interazioni, comportamenti, scelte concrete; alcune pratiche relazionali tendono ad essere istituzionalizzate (ben vengano i protocolli d'intesa...), altre funzionano perché informali ed in larga misura destinate a restare tali; oggi tuttavia i contatti sono ancora troppo episodici e strumentali (limitati a necessità contingenti) e non coinvolgono a sufficienza la struttura amministrativa: la collaborazione tra uffici (che pure esiste) non produce "valore aggiunto" sul piano dei processi decisionali e dell'innovazione organizzativa;
- d) il fatto che i principali attori delle politiche locali a favore degli stranieri si collochino a livello intermedio nell'albero decisionale (intrattengono relazioni esterne per conto dell'Amministrazione, prendono di continuo decisioni operative, sono talvolta responsabili di uffici e servizi, ma non appartengono ai ruoli dirigenziali) rende forse più difficile questa traduzione di esperienze e modalità interattive in termini di cultura organizzativa dell'Ente.

Richiamiamo ancora la prospettiva dell'analisi sociale localizzata. I soggetti locali sono anzitutto soggetti sociali, implicati nelle dinamiche della società complessiva; ma la variabile territoriale ne ridefinisce almeno in parte le risorse ed il contesto d'azione. Le strutture sociali localizzate non sono semplicemente il prodotto di dinamiche esterne rispetto all'organizzazione della vita quotidiana: lungo questa dimensione, sia i membri sia "gli ospiti" di una comunità devono fare i conti con le opportunità ed i vincoli del sistema locale.

Anche per gli stranieri, le scelte di politica locale concorrono in misura determinante a comporre il quadro di tali risorse, sia attraverso azioni dirette (attività di supporto, prestazione, erogazione) sia in termini di pratiche promozionali (servizi volti a garantire/estendere l'accessibilità/fruibilità di altri servizi).

Le possibili direttrici di sviluppo sembrano essere:

- a) l'estensione di servizi con "discriminazioni positive";
- b) nuove forme di sostegno alle strategie di autopromozione del singolo e allo sviluppo dell'associazionismo degli stranieri;
- c) un approccio politico-amministrativo globale che offra allo straniero la possibilità di ricostruire la propria identità e sentirsi parte di una città realmente e *intenzionalmente* multiculturale.

Degna di particolare attenzione ci è sembrata la proposta dell'Ufficio Stranieri di creare nuovi servizi (centri di accoglienza temporanei per famiglie, agenzia sociale immobiliare) ma anche sostegno a forme di piccola imprenditorialità o esperimenti di mediazione di potenziali conflitti in ambiente multietnico (con l'utilizzo di operatori di strada), come tentativo di risposta non repressiva al problema della sicurezza urbana. Infine, come si è visto, agli interventi di risposta ai nuovi bisogni sociali e culturali espressi da chi è già "parte integrante" del tessuto locale, si affianca l'opportunità di offrire percorsi e soluzioni che consentano agli stranieri "non in regola" di esistere legalmente e visibilmente nella società ospite. Non si tratta di sostituirsi al governo nazionale o al parlamento, ma di chiedersi quale spazio si possa aprire (tra una sanatoria e l'altra ...) per azioni locali concertate e tavoli interistituzionali in grado di stimolare dal basso la produzione normativa.

3.9. *Tirando le fila: la città il sindaco e lo straniero*

In un documento di presentazione del Progetto LIA (proposta consultazione vari attori istituzionali e sociali - aprile 1997) viene significativamente "comunicato all'esterno" che l'obiettivo consiste nel "facilitare l'accesso e l'utilizzo effettivo dei servizi da parte dei cittadini immigrati, in modo che le procedure non siano solo rapide e corrette, ma si instauri un sistema complessivo che garantisca l'efficacia di tali procedure e la loro congruenza alle finalità della Pubblica Amministrazione ed ai bisogni dei cittadini".

Si tratta di una costellazione di problemi che toccano da vicino anche noi indigeni. La presenza (più o meno accettata o subita) degli stranieri in città attiva processi di mobilitazione del quadro locale e induce a ripensare dinamiche organizzative e interventi amministrativi, coinvolgendo anche la popolazione autoctona: ecco dunque il gioco a tre tra sistema socio-urbano, politiche locali (esemplificate dal sindaco) e destinatari finali degli interventi.

Superato l'iniziale "effetto spiazzamento", Torino ha cominciato a ragionare in maniera approfondita sul rapporto fra stranieri e amministrazione. Ci troviamo oggi di fronte a progetti, iniziative e riflessioni "di seconda o terza generazione": lo standard complessivo degli interventi (Comune, volontariato, e in misura minore altre amministrazioni pubbliche) è più elevato che in altre città; il problema semmai è fare il classico salto di qualità, *ripensando appunto il sistema più che singole attività e procedure*.

Il quadro di riferimento entro il quale i comuni si trovano a decidere i propri comportamenti amministrativi risulta dall'incrocio problematico tra un'ambivalente maggior vicinanza ai destinatari finali (in termini di accesso facilitato per la domanda sociale ma anche di potenziale coinvolgimento degli interessi organizzati) ed una interdipendenza "a geometria variabile" all'interno delle reti istituzionali di allocazione di competenze e risorse (Bulsei, 1996 e 1998).

Le iniziative locali devono necessariamente tener conto di un complesso quadro di risorse e vincoli di carattere giuridico-amministrativo e finanziario. La sfida semmai consiste nell'utilizzare appieno il quadro

normativo di riferimento, in larga misura frammentato e carente, per realizzare interventi locali che tengano conto del carattere multidimensionale della sfida che la presenza degli stranieri a Torino rappresenta e puntino ad una efficace ricomposizione sul versante della *progettualità pubblica*.

Oltre a farsi carico direttamente di alcuni servizi, assicurandone la visibilità e la fruibilità in ambito urbano, l'ente locale può opportunamente rappresentare il punto di raccordo tra prestazioni sociali e percorsi di utenti differenti, dando vita ad una *struttura di cooperazione* in cui la reciproca conoscenza tra attori e la loro propensione a collaborare su base paritetica consenta di superare la tradizionale frammentazione delle competenze. Ancora una volta dunque la *fiducia* (tra organizzazioni, e tra queste ed i destinatari di politiche e servizi) *come risorsa costruita socialmente e incrementabile*.

Ci è parso di capire che simili reti cooperative già funzionano per ambiti e problemi specifici oppure si attivano in corrispondenza di "fasi acute" (la tutela dei minori, l'educazione all'intercultura, o all'estremo opposto l'effetto San Salvario). Il salto di qualità consiste nel passare dall'eccezione alla regola (che non vuol dire necessariamente norma, cioè strutture e modelli d'azione codificati) del lavorare insieme.

La questione di fondo resta la costruzione partecipata e negoziale di politiche urbane che tengano conto dei cittadini stranieri non solo come gruppo-problema ma come dimensione costitutiva e risorsa all'interno del sistema locale. "Politiche pubbliche messe in campo per affrontare *anche* le questioni legate alla presenza di immigrati stranieri, ma complessivamente orientate a governare la città, differiscono ampiamente per contenuto sostanziale, strumentazione amministrativa e giurisdizione sociale da interventi che perseguono soprattutto finalità di controllo e integrazione subalterna. Diverso è, ad esempio, regolarizzare formalmente gli immigrati e concentrarli in periferie *a rischio* (o destinate a diventare tali), oppure puntare al recupero dei quartieri degradati attraverso un uso estensivo degli strumenti urbanistici e servizi di supporto al tessuto sociale..." (Bulsei, 1995, pp.131-132).

Spesso l'azione pubblica non trae origine da un problema da risolvere ma da un'opportunità da sfruttare. Con un'immagine di indubbia effica-

cia, la letteratura politologica ha descritto dinamiche del genere in termini di effetto “bidone della spazzatura”, sottolineando l’analogia tra il contenuto del tutto casuale di un cestino per rifiuti e l’altrettanto casuale combinazione tra problemi, soluzioni, partecipanti ed opportunità di scelta (March-Olsen, 1976; March 1993; Bobbio, 1996; Bulsei, 1998). Tutto ciò che le amministrazioni decidono di fare o di non fare nei confronti degli stranieri (le politiche pubbliche, in buona sostanza) possono rappresentare anche “buone occasioni” per intervenire, in senso ampio, sulla società locale.

4. Conclusioni

Le conclusioni di un rapporto di ricerca che si inserisce in un progetto più ampio in corso non possono che essere aperte e problematiche. La pretesa di indicare soluzioni in base alla sola ricerca sarebbe in contraddizione con la logica del programma LIA.

Di seguito formuliamo sinteticamente alcune considerazioni da utilizzare per l'ulteriore riflessione e discussione, e quindi da sottoporre a valutazione, critica, approfondimento.

Va ribadito, anzitutto, che non esiste l'*uso*, al singolare, dei servizi e della città, da parte degli immigrati (come gruppo omogeneo) ma molti usi diversi da parte di persone diverse per genere, origini etniche, età, professione, risorse economiche, istruzione, legami familiari, ecc. Le categorie etnico-nazionali¹⁴ (cinesi, albanesi, curdi...), per quanto diffuse e utilizzabili in prima approssimazione, possono essere fuorvianti in quanto assumono un senso diverso in combinazione con gli altri caratteri e in differenti situazioni.

Specularmente i servizi sono forniti da organizzazioni, o segmenti di organizzazioni, molto diversi e questa complessità è intrinseca al sistema, non riducibile. La presente ricerca ha indagato la situazione generale del funzionamento della città: sono già disponibili alcuni studi e alcune esperienze di approfondimento specifico, e con ogni probabilità per avanzare nella ricerca e per consolidare l'informazione si dovranno in futuro indagare questioni precise e delimitate, in una costante dialettica tra sintesi generali e analisi settoriali.

In base alle informazioni raccolte tra gli immigrati, ci sembra opportuno segnalare i seguenti punti:

- L'immigrazione è un investimento costoso e rischioso per chi lo compie: gli immigrati non possono sciupare l'occasione che si presenta loro. Molte regole riguardanti l'ingresso e il soggiorno in Italia, inutilmente vessatorie e penalizzanti, portano a una sorta di *selezione negativa*, spingendo verso mete più affidabili gli immigrati con più possibilità e attirando chi accetta, o non può fare a meno di accettare, maggiori rischi. Quando compaiono anche la corruzione e l'ineffi-

cienza molti, italiani e immigrati, considerano inevitabile e ragionevole cercare di aggirare i controlli e la loro fiducia nel sistema viene minata alla base. E' auspicabile che le imminenti riforme della legislazione in materia (ma anche le norme e le circolari applicative) siano più consone alle condizioni reali delle migrazioni.

- Esiste una grande varietà e complessità negli usi della città da parte degli immigrati, che non si limitano ad adeguarsi a ciò che trovano, ma promuovono innovazione, utilizzano spazi e risorse prima trascurati, inventano e autoproducono beni e servizi. Essi si muovono in una prospettiva spaziale che travalica ampiamente i confini regionali e nazionali, costruendo reti transnazionali complesse. Va per altro precisato che non si tratta di due mondi separati e autonomi: gli immigrati sono parte integrante della società e della città.
- L'uso dei servizi della città da parte degli immigrati appare improntato a pragmatismo e realismo. Gli immigrati utilizzano quelle risorse che trovano disponibili e di cui hanno bisogno, contemperando l'efficacia e l'efficienza con necessità espressive e identitarie. Questo può apparire agli italiani come opportunismo, talora lo è, ma si può far leva su gli elementi di razionalità per progettare e gestire gli interventi secondo principi condivisi.
- Sono stati denunciati problemi e carenze specifiche, ma nel complesso si direbbe che il sistema dei servizi per gli immigrati sta funzionando su una base di ragionevole efficacia.
- La distinzione tra servizi forniti dallo stato, dal mercato, dal volontariato è importante dal punto di vista analitico e degli amministratori. Ma i servizi della città appaiono già come un insieme, un sistema complessivo, agli immigrati: è quindi necessario, come per altro si desidera, che crescano il coordinamento e l'integrazione tra i servizi pubblici e privati.
- Vi è una diffusa e motivata richiesta di migliorare la qualità generale dei servizi e delle prestazioni dell'amministrazione italiana, nell'interesse di tutti. Tempi più rapidi, regole semplici e chiare, procedure ragionevoli. Si tratta di dare un senso evidente e condivisibile alle pratiche burocratiche, per consolidare la necessaria base di consenso e di fiducia nel nostro sistema politico e sociale.

- Vi è una richiesta di maggiori spazi di autonomia imprenditoriale per gli immigrati, con il superamento di ostacoli specifici (la reciprocità) e generali (tempi lunghi, procedure complesse). Il potenziale imprenditoriale degli immigrati è notevole. E' possibile che esso possa anche entrare in conflitto con interessi economici e corporativi italiani.
- Emerge in modo chiaro, anche se puntuale e poco articolato, la richiesta di servizi di tipo multiculturale (ad esempio, la richiesta di corsi di lingua madre per i bambini), che riguarda i diritti culturali, religiosi, linguistici delle minoranze immigrate. Tale domanda probabilmente crescerà negli anni e implicherà una capacità di azione politica da parte delle minoranze. Sarebbe tuttavia sbagliato bloccarsi oggi per la possibilità che le richieste degli immigrati siano così complesse e innovative da richiedere una totale ridefinizione dei servizi: questa posizione rischia di rinviare a tempi lunghi e indefiniti ogni cambiamento, a scapito di quelle riforme amministrative che possono avvantaggiare subito tutti.

Non abbiamo trovato atteggiamenti aspramente polemici o sterilmente rivendicativi da parte dei nostri intervistati, anche di fronte a prevaricazioni e problemi aperti. I toni sono sempre stati sobri, al più amari o ironici. Non vogliamo elogiare un'acquiescenza o un'apatia che non ci sono e non ci devono essere, ma ribadire agli italiani, che gli immigrati non sono dei profittatori, né sono incapaci di apprezzare i delicati equilibri insiti nella gestione di servizi sociali avanzati. La loro esperienza di vita li rende coscienti delle difficoltà che hanno già superato, di quelle devono affrontare e della complessità e dei rischi della scelta di emigrare. Le loro richieste sono ragionevoli: gli spazi per la discussione e l'accordo sono molto grandi. Non dobbiamo abusarne.

Le difficoltà che incontra l'implementazione delle politiche per gli immigrati sembrano in larga misura comuni a quelle di ogni politica sociale. In una prima fase, quando l'immigrazione era davvero una novità e catalizzava energie, idee, persone nuove, anche se prevaleva l'immagine di una continua emergenza, molte difficoltà venivano superate sia per la spinta motivazionale degli operatori, sia per la maggiore disponibilità

di spazi di innovazione. Dopo oltre un decennio, con il consolidarsi di procedure e di organizzazioni specializzate, vengono alla luce, assieme all'esperienza e alla memoria storica, anche una serie di problemi largamente diffusi in altri settori di intervento sociale: frustrazione tra gli operatori, *burn out*, sensazione di non riuscire a superare realmente le difficoltà, richieste di maggiori risorse e di maggiori investimenti organizzativi. Come è difficile risolvere questi problemi nei servizi di più vecchia origine, così lo è per i servizi per gli immigrati. Ci troviamo in una crisi di crescita, in una fase relativamente matura, e non più alle difficoltà del primo impatto, anche se quest'ultima immagine è ancora utilizzata. Paradossalmente, poiché Torino si è dotata per tempo di servizi relativamente solidi ed efficienti, gli interventi di riforma si scontrano oggi con lo "zoccolo duro" dei problemi, con i nodi di fondo e con le questioni più difficili da risolvere. Inoltre pare diminuita la capacità di mantenere il consenso politico e un clima di opinione sereno tra i cittadini. Ci riferiamo al malcontento in alcuni quartieri, come San Salvario, che tuttavia ha ragioni che non sono solo conseguenza dei comportamenti degli immigrati e della gestione dei servizi a essi forniti.

Le politiche per gli immigrati conservano comunque molte peculiarità, dal continuo rinnovamento dell'utenza con l'arrivo di nuovi gruppi di migranti, ai cambiamenti interni all'immigrazione presente, con il processo di sedentarizzazione, al mutevole clima di opinione. Si tratta quindi di un settore che ha a che fare con una realtà particolarmente mobile e complessa.

Di conseguenza le esigenze di regolazione, innovazione e coordinamento dei servizi crescono. Dalla nostra analisi sono emersi alcuni nodi che richiamiamo qui in sintesi:

- Bisogna mantenere una forte legittimazione delle iniziative per gli immigrati. Anche se esiste il rischio della retorica o della ritualità, è opportuno che chi si impegna in prima linea senta che il suo lavoro è apprezzato e sostenuto. In particolare occorre non delegittimare l'intervento a favore degli immigrati in condizioni irregolari, per non abbandonarli al loro destino e per non creare dilemmi insostenibili agli operatori.
- Come dovrebbe avvenire per ogni iniziativa delle pubbliche ammini-

strazioni, le modalità di comunicazione dovrebbero essere previste esplicitamente in ogni progetto e sottoposte a verifica. Va da sé che se un'iniziativa presenta vizi di merito non ha molto senso puntare tutto sulla comunicazione.

- Sembra utile *migliorare* l'informazione più che aumentarla. Questo in due sensi: 1) raggiungere gruppi e singoli poco inseriti nelle reti attualmente esistenti; 2) rendere più precisa e omogenea l'informazione disponibile presso i punti di contatto. Nel primo senso si tratta di migliorare la circolazione di informazioni generali (ma non equivoche) nelle diverse reti, curandone la diversificazione a seconda non solo delle etnie, ma del genere, dell'età, delle professioni, ecc. Non si parla "ai cinesi" o "ai marocchini", ma a donne, bambini, commercianti, ammalati... che sono *anche* cinesi, marocchini... La strategia potrebbe puntare molto sui *mediatori naturali* di cui si parla nel capoverso successivo. Quando una prima informazione ha raggiunto gli interessati, questi dovrebbero essere in grado di risalire a un punto di informazione (mediatore culturale, Ufficio Stranieri, associazione, ecc...) ove invece è fondamentale avere informazioni coerenti e precise. Non serve invece aumentare il numero di punti informativi se questo fa crescere la possibilità di avere risposte discordanti.
- Può essere utile puntare su mediatori naturali nell'informazione e nell'intervento sugli immigrati in situazioni non critiche. Questi mediatori sarebbero non dei professionisti, ma persone comuni, adeguatamente formate e informate, che nello svolgimento della loro attività o per la posizione che occupano possono intervenire subito, senza forzature, senza apparire degli estranei nelle situazioni di difficoltà o di semplice rischio, sul lavoro, nei quartieri e nelle coabitazioni e non dall'alto. Queste iniziative dovrebbero essere coordinate con quelle relative alla mediazione dei conflitti già previste.
- Occorre favorire la comunicazione e la collaborazione tra associazioni di immigrati e la pubblica amministrazione in modo operativo, non puramente rituale, per evitare sfiducia e disillusione. Questa strategia è importante per rinforzare il ruolo delle associazioni di immigrati, che devono essere aiutate a divenire strumenti incisivi e visibilmente utili alla vita degli immigrati a Torino. Il Centro Interculturale

può certamente giocare un ruolo fondamentale. Anche la Consulta comunale elettiva per i cittadini stranieri dovrebbe poter accrescere la sua visibilità e la sua incisività sulle politiche per gli immigrati.

Sul problema delle risorse disponibili per gli interventi, va precisato che sembra in realtà impossibile raggiungere una dotazione ottimale: “*Le street-level bureaucracies* [...] sperimentano *cronicamente* una carenza di risorse. Queste agenzie non sono virtualmente mai sovvenzionate a sufficienza, né probabilmente possono mai esserlo.” Questo perché: “[...] la domanda di servizi tende a crescere per raggiungere il livello della offerta. Se nuovi servizi sono resi disponibili, la domanda crescerà per utilizzarli. Se sono rese disponibili risorse aggiuntive, crescerà la pressione per servizi addizionali che utilizzano queste risorse.” (Lipsky, 1980, p. 33) Inoltre, come sostiene Lipsky e come abbiamo verificato, laddove vi è disponibilità di risorse aggiuntive la tendenza è a creare nuovi servizi specialistici piuttosto che a potenziare quantitativamente quelli già esistenti. Si succedono quindi una pluralità di situazioni di equilibrio, sempre instabili e continuamente ridefinite. Ciò rimette in primo piano i problemi decisionali: non si tratta solo di stabilire l’allocazione di risorse della società tra i vari obiettivi generali (decisioni di primo grado nella terminologia di Calabresi e Bobbit; cfr. anche Elster, 1992 e Ires, 1995, cap. 4), ma ogni livello di dotazione di risorse crea una configurazione di diritti e di copertura/creazione di bisogni che deriva dall’intreccio fra decisioni di primo e di secondo grado (che cosa produrre e a chi darlo), dai diversi welfare mix, dalla rincorsa fra risorse e richieste, dalle trasformazioni delle preferenze e così via. Dare più (o meno) risorse alla sanità, per dire, non implica solo un mutamento quantitativo, ma innesci una serie di reazioni complesse relative alla ulteriore divisione delle risorse nel comparto, all’attribuzione del diritto di usufruirne, alle successive reazioni di gruppi e categorie, di utenti e di professionisti, che si ritengono penalizzate, alle aspettative e all’incoraggiamento di nuove pratiche e concezioni della salute, e così via.

In linea di massima il coordinamento tra uffici riguarda la comunicazione di obiettivi e valori oltre che di norme operative. La comunicazione avviene di solito dall’alto al basso, ma gli operatori lamentano in gene-

rale la difficoltà a far risalire la comunicazione dal basso all'alto, nel senso di riuscire a trasmettere informazioni non solo sulla propria situazione, ma anche sul senso che essi danno all'operato dell'organizzazione. In un certo senso questo blocco è istituzionale e voluto, è espressione del potere, nel senso che predomina la cultura politica e organizzativa degli amministratori eletti e degli alti dirigenti su quella degli operatori, ancorché qualificati e professionalmente compatti.

Le difficoltà di coordinamento tra organizzazioni che operano a favore degli immigrati, anche se appartenenti alla stessa amministrazione, si rivelano nella difficoltà a trasformare la razionalità dei singoli operatori e delle singole organizzazioni in una razionalità sinottica che tenga conto del sistema nel suo complesso. Questo problema generale ("l'albero che nasconde la foresta") ha fattori più specifici, e precisamente:

- l'esistenza di culture organizzative e professionali diverse, che spingono a interpretare in modi difformi le norme e i regolamenti generali e ad avere visioni della questione non congruenti (Ires, 1995);
- la presenza di diversi criteri di *giustizia locale* (Elster, 1995) per allocare le risorse e di diversi *modelli di equità* (Scamuzzi, 1990). Non si tratta di una diversità facilmente riducibile, perché è intrinseca al sistema, il quale implica l'esistenza di priorità e logiche di allocazione differenti. Tante "giustizie locali" accettate e accettabili non danno necessariamente come risultato una razionale allocazione di risorse, né il rispetto dei diritti della persona (Elster, 1995). In una certa misura tuttavia questa varietà è anche una garanzia contro la prevaricazione da parte di un modello unico;
- le *policies* che ognuna di esse implementa, e soprattutto la concreta possibilità che la composizione dei loro effetti non dia risultati congruenti con gli indirizzi politici generali e con la logica dell'interesse collettivo.

Queste diversità non sono facilmente superabili, né ciò pare in assoluto auspicabile. Si tratta piuttosto di esserne coscienti e di esplicitare le conseguenze della loro compresenza e interazione.

In particolare è forte il contrasto fra la logica ufficiale di ammissione degli immigrati, basata su una ideologia del lavoro come chiave di accesso al paese, e il funzionamento effettivo, che vede prevalere l'ingres-

so, la ricerca di un lavoro in nero, e infine la regolarizzazione. Come meccanismo limitativo intermedio vi sono ostacoli burocratici all'attività e complicazioni legali, a cui si adatta perfettamente la constatazione che: "La predisposizione di una complicata procedura funziona come un sistema di allocazione" (Calabresi-Bobbitt, 1986, p. 93). Ovvero, si cerca di limitare l'accesso complicando la vita agli immigrati e rendendo lunghe e poco trasparenti le procedure.

Anche l'accesso ai diritti sociali è condizionato dalla situazione lavorativa, per l'orientamento di fondo del nostro sistema di *welfare*, ma anche in questo caso sorge un contrasto con l'effettivo funzionamento dei servizi, in particolare, ma non solo, quelli del volontariato, che funzionano piuttosto sulla base del bisogno, nuovamente limitata da allocazioni basate sulle code e le precedenze. Si noti che questa situazione non è sempre manovrata *contro* gli immigrati: talora si tratta di un metodo per concedere loro delle risorse senza che la cosa risulti evidente e provochi reazioni da parte di gruppi della popolazione autoctona che ritengono di averne diritto in esclusiva o prioritariamente. Ciò a riprova del fatto che ogni intervento in materia è molto delicato e complesso, perché innesci azioni e retroazioni talora inattese e controintuitive, e deve essere sempre valutato attentamente, coinvolgendo i diretti interessati, utenti e operatori.

Note

- 1) In particolare si è tenuto conto dell'esistenza di un progetto Horizon "Lire, écrire, s'insérer" della CGIL, con finalità assai vicine, del progetto "Atlante" della Provincia di Torino, dei recenti rapporti di ricerca sulle politiche per i minori stranieri a Torino e su "Lavoro, genere, etnie" dell'Associazione Ires Lucia Morosini, tutti relativi alla città di Torino. Si vedano i riferimenti bibliografici alla fine del presente rapporto. Va anche segnalata una recente ricerca dell'ISMU su Milano, di cui abbiamo preso visione dopo l'avvio della nostra ricerca, che presenta una impostazione simile e i cui risultati sono per molti aspetti convergenti (Barbesino-Quassoli, 1997).
- 2) Potevamo contare inoltre su una precedente esperienza di indagine con questi strumenti (Ires, 1991), oltre che su una base di conoscenze sul fenomeno ottenuta tramite discussioni con testimoni privilegiati e partecipazione osservante di alcuni intervistatori del gruppo di ricerca Ires, essi stessi immigrati e mediatori culturali.
- 3) Poiché gli intervistati sono stati in genere contattati tramite persone che già conoscevano, l'intervista è stata rifiutata in pochi casi. Talora era evidente qualche sospetto su possibili secondi fini dell'indagine, ma il merito delle domande era sempre ben compreso. Qualche particolare considerato compromettente è di certo stato taciuto: lo si intuisce da qualche incongruenza nei racconti. Alcune difficoltà nella situazione di vita degli immigrati è emersa indirettamente nel primo contatto con gli intervistati. Vi è chi, ad esempio, ha chiesto di non essere intervistato a casa propria "perché il padrone non vuole che inviti gente". Ma è stato anche difficile fissare molti appuntamenti perché l'intervistato era pieno di impegni e conduceva una vita molto attiva.
- 4) La proprietaria racconta di aver cercato di aprire altrove un nuovo esercizio pubblico, ma gli inquilini dello stabile l'hanno rifiutata quando hanno saputo chi era. Nei locali che aveva preso in considerazione

si è in seguito installato un bar in cui vi sono risse e spaccio: "Ora i coinquilini non osano nemmeno protestare. Gli sta bene!", non può far a meno di concludere sarcastica la signora.

- 5) Nei mesi scorsi l'annuncio di una festa per latino-americani si concludeva con l'indicazione, per conoscere il luogo: "preguntale a quien lo sabe".
- 6) Sugli immigrati di ceto medio-superiore è in corso una ricerca comparativa su tre città, Brossard (Canada), Mérignac (Francia) e Torino, da parte di Thierry Berthet dell'Institut d'études politiques dell'Università di Bordeaux. Cfr. Berthet, 1997.
- 7) L'innovazione nelle procedure di ricerca del lavoro da parte degli stranieri è oggetto di specifico interesse del citato progetto Horizon "Lire, écrire, s'insérer".
- 8) Il progetto LIA di Sarcelles (Francia, regione parigina) si propone di facilitare l'accesso ai servizi creando uffici unici in cui si possono sbrigare differenti pratiche e, inoltre, la compresenza di operatori di diverse amministrazioni consente di cogliere i problemi nella loro interconnessione (ad esempio, quando la difficoltà a pagare la bolletta dell'energia elettrica rivela la necessità di interventi per il sostegno del reddito).
- 9) Anche nel corso delle nostre interviste è accaduto che un immigrato, in dubbio sulla natura della nostra iniziativa, componesse il numero di telefono di una parente che parlavano meglio l'italiano per chiedere una rapida traduzione delle nostre richieste.
- 10) Per altri paesi, come la Cina, pare che questa pratica non abbia più alcuna convenienza.
- 11) Di fronte a certe rigidità degli sportelli burocratici, per essi incomprensibili, gli immigrati imparano ben presto a tentare altre vie, ad

“arrangiarsi” come e più degli italiani ma si può ipotizzare che ciò abbia conseguenze negative in termini di fiducia negli apparati pubblici (cfr. più avanti).

- 12) Questo composito “panorama dell’accoglienza” torinese è accuratamente descritto in Cardenas et al., 1997, pp. 42 segg.
- 13) Un indicatore indiretto ma significativo del funzionamento dell’intervento sociale interistituzionale che abbiamo sommariamente descritto è la netta diminuzione degli ingressi in carcere minorile (per approfondimenti si rimanda al rapporto per la Provincia di Torino, 1997, e a Tosco, 1997).
- 14) Occorre usare con cautela il termine *comunità* per designare l’insieme degli immigrati di uno stesso paese o di una stessa etnia. Il termine suggerisce un’unità di valori, cultura, forme di azione che esiste solo in qualche caso. Andrebbe usato solo a ragion veduta e per gruppi ben individuati.

Riferimenti bibliografici

ASSOCIAZIONE INTERESSI METROPOLITANI, 1997, *Cina a Milano. Famiglie, ambienti e lavori della popolazione cinese a Milano*. Milano. Abitare Segesta Cataloghi.

ASSOCIAZIONE IRES LUCIA MOROSINI, 1998, *Lavoro, genere, etnie*. Torino. Quaderni di ricerca Ires L. Morosini.

ALLASINO Enrico, 1988, "Ancora sull'economia informale", in *Stato e mercato*, n. 22, aprile, pp.97-115.

ALLASINO Enrico, BAPTISTE Florence, BULSEI Gian Luigi, 1995, "Gli incerti confini. Politiche per gli immigrati e politiche di lotta all'esclusione sociale a Torino e Lione", in *Polis*, n. 1 (aprile).

ALTER Catherine, HAGE Jerald, 1993, *Organization working together*. Newbury Park (Cal.). Sage

ALVESSON Mats, BERG Per Olof, 1983, *L'organizzazione e i suoi simboli. Il contributo della prospettiva simbolica all'analisi delle culture organizzative*. Milano. Cortina.

ANFOSSI Anna, 1979, "Le interazioni tra organizzazioni", in *Studi organizzativi*, n. 1-2.

ARGYRIS Chris, 1993, *Superare le difese organizzative. Strategie vincenti per facilitare l'apprendimento nelle organizzazioni*. Milano. Cortina.

BAGNASCO Arnaldo, (intervista a), 1997, "La città frontiera di fiducia", in *Animazione sociale*, 8/9, agosto/settembre.

BAGNASCO Arnaldo, NEGRI Nicola, 1994, *Classi, ceti, persone. Esercizi di analisi localizzata*. Napoli. Liguori.

BARBESINO Paolo, QUASSOLI Fabio, 1997, *La comunicazione degli immigrati. Reti sociali, rappresentazioni e modalità di accesso ai servizi dell'area metropolitana milanese*. Milano. Quaderni ISMU.

BENSON J.Kenneth, 1975, "*The Interorganizational Network as a Political Economy*", traduzione it. in Zan, 1988, pp.187-216.

BERTHET Thierry, 1997, *Immigration, intégration et politique locale: la question des immigrants aisés, projet de recherche présenté dans le cadre du programme Pouvoirs et Territoires II*. Bordeaux. Institut d'Etudes Politiques.

BOBBIO Luigi, 1997, "I processi decisionali nei comuni italiani", in *Stato e mercato*, 1, aprile, pp. 39-66.

- 1996, *La democrazia non abita a Gordio*. Milano. F. Angeli.

BOBBIO Luigi et alii., *Decidere in comune*. Bologna. Il Mulino (in corso di pubblicazione).

BRETON Albert, WINTROBE Ronald, 1988, *La logica del comportamento burocratico*. Bologna. Il Mulino.

BULSEI Gian Luigi, 1992, "*L'analisi delle politiche pubbliche: dai concetti ai percorsi di ricerca*", in Ires, *L'attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale in Piemonte: analisi di una politica pubblica*. Torino. Quaderni di ricerca Ires, n. 62.

- 1995, "Immigrati e politiche locali: il caso di Torino", in *Il nuovo governo locale*, n. 1.

- 1996, "Governo locale", in CAPANO G., GIULIANI M. (a cura di) *Dizionario di politiche pubbliche*. Roma. Nuova Italia Scientifica.

- 1998, "*Efficienza amministrativa ed efficacia sociale nelle decisioni locali*", in Bobbio, 1998.

CALABRESI Guido, BOBBIT Philip, 1986, *Scelte tragiche*. Milano. Giuffrè.

CARDENAS Carolina et alii., 1997, *La presenza degli immigrati extracomunitari a Torino, Relazione del gruppo di ricerca locale del progetto Horizon "Lire, écrire, s'insérer"*, non pubblicato.

CASTELLANI Antonella, 1995, *La condizione della donna somala a Torino*, Tesi di Laurea in Scienze politiche, Facoltà di scienze politiche, Università degli Studi di Torino.

CITTÀ DI TORINO, Dipartimento servizi alla persona, 1996a, *Torino e gli stranieri, cittadini, cittadinanza, trasformazione*. Torino. Collana "Quaderni di informazione" a cura del servizio formazione dipendenti.

CITTÀ DI TORINO, Assessorato ai servizi sociali, 1996b, *Giornata di studio sui minori stranieri* (documentazione varia). Torino, 23 aprile.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1978, *Attore sociale e sistema. Sociologia dell'azione organizzata*. Milano. Etas.

DELEMOTTE Bernard, CHEVALLIER Jacques (sous la direction de), 1996, *Etrangers et citoyens. Les immigrants et la démocratie locale*. Paris. L'Harmattan.

DE LEONARDIS Ota, 1990, *Il terzo escluso. Le istituzioni come vincoli e come risorse*. Milano. Feltrinelli.

- 1996, "I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica", in *Stato e mercato*, n.1, aprile.

DELLE DONNE Marcella, 1994, *Lo specchio del "non sé". Chi siamo, come siamo nel giudizio dell' "altro"*. Napoli. Liguori.

DENTE Bruno, 1995, *In un diverso stato. Come rifare la pubblica amministrazione italiana*. Bologna. Il Mulino.

- DOUGLAS Mary, 1990, *Come pensano le istituzioni*. Bologna. Il Mulino.
- DUPUY François, THOENIG Jean Claude, 1986, *Sociologia dell'azione burocratica*. Bologna. Il Mulino.
- ELSTER Jon, 1995, *Giustizia locale. Come le istituzioni assegnano i beni scarsi e gli oneri necessari*. Milano. Feltrinelli.
- FRIEDBERG Erhard, 1994, *Il potere e la regola*. Milano. Etas.
- FUKUYAMA Francis, 1996, *Fiducia*. Milano. Rizzoli.
- GHERARDI Silvia, 1995, "Conoscere ed intervenire nella pubblica amministrazione secondo l'approccio simbolico", in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, n. 1.
- GIDDENS Anthony, 1990, *Le conseguenze della modernità. Fiducia, rischio, sicurezza e pericolo*. Bologna. Il Mulino.
- GRANOVETTER Mark, 1973, "The Strength of Weak Ties", *American Journal of Sociology*, LXXVIII, 6, pp. 1360-1380.
- HARGREAVES Alec, MAHDJOUR Dalila, 1997, "Antennes paraboliques et consommation télévisuelle des immigrés", in *Hommes et Migrations*, 1210, novembre-décembre, pp. 111-119.
- HJERN Benny, PORTER David, 1981, "Implementation Structure: A New Unit of Administrative Analysis", trad. it. in Zan, 1988, pp. 335-353.
- IRES, 1991, *Uguale e diversi. Il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*. Torino. Rosenberg & Sellier.
- 1994, *Le chiavi della città. Politiche per gli immigrati a Torino e Lione*. Torino. Rosenberg & Sellier.

- 1995, *Atteggiamenti e comportamenti verso gli immigrati in alcuni ambienti istituzionali*. Torino. Rosenberg & Sellier.

- 1997, *Albania, oltre l'emigrazione*, Atti del seminario del 12 dicembre 1996. Torino.

JENKINS Richard, 1986, *Racism and recruitment. Managers, organisations and equal opportunity in the labour market*. Cambridge. Cambridge University Press.

LA CECLA Franco, 1997, *Il malinteso. Antropologia dell'incontro*. Roma-Bari. Laterza.

LEWIS David, WEIGERT Andrew, 1985, "Trust as a social reality", *Social forces*, LXIII, 4, June, pp. 697-985.

LIPSKY Michael, 1980, *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York. Russell Sage Foundation.

LONGO F. 1993, "Strategie di attuazione degli interventi a favore degli immigrati da parte delle pubbliche amministrazioni", in *Azienda pubblica*, n. 3

LUCIANO Adriana, 1995, "Sotto la Mole. Le imprese degli immigrati", *Politica ed economia*, 1-2, pp. 117-124.

- (a cura di), 1997, "Il Centro Interculturale prende quota", intervista ai responsabili del Centro Interculturale della Città di Torino, *Identità/Differenza*, luglio-dicembre.

MARCH James, 1993, *Decisioni e organizzazioni*. Bologna. Il Mulino

MARCH James, OLSEN Johan, 1976, "Ambiguity and Choice in Organizations", trad. it. parziale, in Zan, 1988, pp. 305-333.

MENY Yves, THOENIG Jean Claude, 1991, *Le politiche pubbliche*. Bologna. Il Mulino.

MUTTI Antonio, 1987, "La fiducia. Un concetto fragile, una solida realtà", in *Rassegna Italiana di sociologia*, XXVIII, 2, aprile-giugno, pp. 223-247.

Osservatorio economico-territoriale dell'area metropolitana milanese, 1992, *Analisi dei bisogni e offerta di servizi per gli stranieri extracomunitari nell'area milanese. Esperienze internazionali a confronto*. Ricerca condotta dall'IRER, a cura di A. Carvelli, Milano.

- 1993, *Politiche per gli immigrati extracomunitari: un possibile strumento conoscitivo per l'intervento locale*. Ricerca condotta dall'IRER, a cura di A. Carvelli, Milano.

PAGDEN Antony, 1989, "La distruzione della fiducia e le conseguenze economiche a Napoli nel secolo XVII", in Gambetta, Diego (a cura di), *Le strategie della fiducia. Indagini sulla razionalità della cooperazione*. Torino. Einaudi, pp. 165-182.

PIPAN Tatiana (a cura di), 1995, "Simbolismo organizzativo e amministrazione pubblica", numero monografico della *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, XLII, 1.

- 1996, *Il labirinto dei servizi. Tradizione e rinnovamento tra i pubblici dipendenti*. Milano. Cortina.

PRISCO Loredana, 1997, *La famiglia marocchina in transizione*, Tesi di laurea in Pedagogia, Facoltà di Scienze della formazione, Università degli Studi di Torino.

PROVINCIA DI TORINO, Assessorato alla Solidarietà sociale e politiche per i giovani, 1997, *Per Amore o per forza. Il mondo dei minori stranieri a Torino*, a cura dell'Associazione Ires Lucia Morosini, Torino.

RONIGER Luis, 1988, "La fiducia. Un concetto fragile, una non meno fragile realtà", in *Rassegna italiana di sociologia*, XXIX, 3, luglio-settembre, pp. 383-402.

- 1992, *La fiducia nelle società moderne. Un approccio comparativo*. Soveria Mannelli. Rubbettino.

SANTI Roberta, 1995, *Un'indagine sul lavoro autonomo degli immigrati a Torino*. Torino. Quaderni di ricerca dell'Associazione Ires Lucia Morosini.

SCAMUZZI Sergio, 1990, *Modelli di equità: tra individui, classi, generazioni*. Bologna. Il Mulino.

SHAPIRO Susan, 1987, "The social control of impersonal trust", in *American Journal of Sociology*, XCIII, 3, november, pp. 623-658.

TABBONI Simonetta (a cura di), 1986, *Vicinanza e lontananza. Modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*. Milano. Angeli.

TARRIUS Alain, 1992, *Les fourmis d'Europe. Migrants riches, migrants pauvres et nouvelles villes internationales*. Paris. L'Harmattan.

- 1996, "La réussite des clandestin. Marocains et réseau souterrains de travail: de l'agriculture au commerce international", in *Espaces et sociétés*, 87, pp. 13-36.

THOMAS William I., ZNANIECKI Florian, 1918, *The Polish peasant in Europe and America: monograph of an immigrant group*. Boston. Badger, 1918-1920 (tr. it., *Il contadino polacco in Europa e in America*, Milano. Comunità 1968).

THOMPSON James, 1994, *L'azione organizzativa*. Torino. Isedi.

TOSCO Luciano, 1997, "Accoglienza residenziale con adolescenti

extracomunitari. L'esperienza del Comune di Torino", in *Animazione sociale*, n. 8/9, agosto-settembre.

ZAN Stefano, (a cura di), 1988, *Logiche d'azione organizzativa*. Bologna. Il Mulino.

*Finito di stampare
nel mese di febbraio 1998
dalla Tipolitografia Flli Scaravaglio & C. srl
Torino - Via Cardinal Massaia 106*

Errata

Il Consiglio d'Europa

p. 7, r. 2

il loro progetto

p. 12, r. 20

Shultz

p. 24, r. 4

di fama tantissimi

p. 32, r. 3

ricerca lavoro

p. 35, r. 23

agevolano il primo contatto (fanno la

p. 36 r. 13

prendono appuntamento, indicano

p. 36 r. 14

spedire da a casa

p. 47, r. 1

Corrige

Il Consiglio Europeo

il progetto

Shultz

di fama da tantissimi

ricerca del lavoro

agevola il primo contatto (fa la

prende appuntamento, indica

spedire da casa



La pubblicazione è realizzata
con il contributo della Comunità Europea

il